

Vergaderjaar 2018–2019

34 558

Voorstel van wet van de leden Koopmans en Van Helvert houdende regels voor de inzet van gewapende particuliere maritieme beveiligers aan boord van Nederlandse koopvaardij schepen (Wet ter Bescherming Koopvaardij)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 13 november 2018

1. Inleiding

De initiatiefnemers danken de fracties van VVD, CDA, D66, SP, PvdA en ChristenUnie voor hun vragen. Zij spannen zich in de door deze leden gestelde vragen zo goed mogelijk te beantwoorden en de nog levende vragen en zorgen zoveel als mogelijk weg te nemen.

Alvorens in te gaan op de gestelde vragen, wijzen de initiatiefnemers erop dat de behandeling in de Tweede Kamer erin heeft geresulteerd dat er drie amendementen op het wetsvoorstel zijn voorgesteld en aanvaard. Deze amendementen zijn met instemming ontvangen door de initiatiefnemers. Zij hebben waardevolle verbeteringen aangebracht in het wetsvoorstel. Er zijn onder andere voorhangbepalingen toegevoegd voor de algemene maatregel van bestuur waarin de geweldsinstructie nader wordt uitgewerkt (artikel 9 lid 9)¹ en de algemene maatregel van bestuur betreffende het verzoek om toestemming om gewapende maritieme beveiligingswerkzaamheden aan boord van een schip te verrichten, toe te staan of mogelijk te maken (artikel 4 lid 5).²

Een ontwerp van deze algemene maatregelen van bestuur zal – overeenkomstig de daarvoor geldende procedures – zowel aan de Eerste als de Tweede Kamer worden voorgelegd alvorens de regering een voordracht tot vaststelling kan doen. Dit verzekert de parlementaire betrokkenheid bij de nadere regelstelling op het niveau van de algemene maatregel van bestuur.

De initiatiefnemers zien dit als winst omdat het bij dit wetsvoorstel om de invulling van de voorwaarden en condities gaat waaronder het geweldsmonopolie in andere handen kan worden gelegd dan overheidsfunctionarissen. Zij wijzen er in dat verband ook op, dat zij met de tweede nota van wijziging een belangrijk element hebben toegevoegd, namelijk dat bij uitvoering van maritieme beveiligingswerkzaamheden gebruik wordt gemaakt van camera's en microfoons. Dit gebeurt in ieder geval vanaf het moment van dreigend gevaar van piraterij bij het varen door het

¹ Zie amendement-Öztürk, Kamerstukken II 34 558, nummer 10.

² Zie amendement-Voordewind, Kamerstukken II 34 558, nummer 14.

aangewezen risicogebied tot het moment dat de dreiging is geweken of afgewend. Deze registraties zullen een belangrijke rol spelen bij de beoordeling van gebeurtenissen achteraf, in het kader van het toezicht op de maritieme beveiligingsbedrijven die over een Nederlandse vergunning beschikken en in het kader van de (bestuurs- en strafrechtelijke) handhaving. Ook voor de nader te stellen regels over dit onderwerp is een voorhangverplichting opgenomen (artikel 11 lid 6).³

De initiatiefnemers kunnen zich voorstellen dat de regering ervoor kiest één algemene maatregel van bestuur op te stellen die alle regels bevat die op grond van de Wet ter Bescherming Koopvaardij door de regering worden vastgesteld.⁴ Een ontwerp van deze alomvattende algemene maatregel van bestuur kan dan, conform de voorhangbepalingen, aan beide Kamers der Staten-Generaal worden overgelegd.

Ook zijn de initiatiefnemers verheugd met de steun van de Minister van Justitie en Veiligheid. In het plenaire debat in de Tweede Kamer zei de Minister, in zijn hoedanigheid als adviseur van de Kamer: «ik vind het heel goed dat dit initiatiefwetsvoorstel er is (...) en ik vind het ook kwalitatief een heel goed wetsvoorstel.»⁵ De initiatiefnemers willen de Minister graag danken voor zijn ondersteuning bij het opstellen van het initiatiefwetsvoorstel.

Tot slot schetsen de initiatiefnemers hierbij kort de huidige stand van zaken ten aanzien van de spreiding en gevaren van de piraterij. Uit de meest recente cijfers van het International Maritime Bureau (IMB Piracy Reporting Centre) van de International Chamber of Commerce blijkt dat het probleem van piraterij en gewapende overvallen op koopvaardijschepen nog steeds groot is en zich op steeds meer plekken manifesteert. Sterker nog: over de eerste helft van 2018 is piraterij ten opzichte van voorgaande jaren toegenomen. In de eerste helft van 2018 zijn 107 incidenten van piraterij en gewapende overvallen op zee gemeld, waar in 2017 slechts 87 incidenten zijn gemeld.⁶ Waar problemen zich voorheen met name voordeden voor de kust van Somalië, vinden incidenten steeds vaker plaats voor de kusten van bijvoorbeeld Indonesië, de Filipijnen, Nigeria en Venezuela. Dit toont aan dat de noodzaak van wetgeving ter bescherming van de koopvaardij nog altijd hoog is. De initiatiefnemers zullen verderop in de memorie van antwoord nader ingaan op de meest recente ontwikkelingen.

Nu gaan de initiatiefnemers graag in op de gestelde vragen. Deze zullen worden beantwoord in de volgorde waarin zij zijn gesteld.

2. Verantwoordelijkheid

De leden van de VVD-fractie begrijpen correct dat de teamleider van het particulier maritiem beveiligingspersoneel verantwoordelijk is voor de inzet van geweld. Daarnaast behoudt de kapitein zijn algehele verantwoordelijkheid voor wat er aan boord gebeurt. De leden van de VVD-fractie vragen of hier geen sprake is van twee kapiteins op één schip. De leden van de PvdA-fractie stelden een soortgelijke vraag.

³ Tweede nota van wijziging, Kamerstukken II 34 558, nummer 16.

⁴ Daarnaast bevat het wetsvoorstel een zevental grondslagen voor nadere regelstelling door de Minister van Justitie en Veiligheid, al dan niet ter uitwerking van de bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels.

⁵ Plenaire debat van 6 maart 2018, TK 57-32-26.

⁶ «Piracy and Armed Robbery Against Ships: report for the period 1 January – 30 June 2018», pagina 6.

De initiatiefnemers begrijpen de vraag over twee kapiteins op een schip, maar zij delen deze vrees niet. In alle omstandigheden is het heel duidelijk: de kapitein is gezagvoerder, zoals in de Nederlandse wet bepaald.⁷ Daar verandert de Wet ter Bescherming Koopvaardij niets aan. De teamleider zal niet eerder overgaan tot het geven van de opdracht tot het aanwenden van geweld dan nadat de kapitein in het overleg met hem heeft vastgesteld dat de toepassing van de voor het desbetreffende transport afgesproken beschermingsmaatregelen niet afdoende leidt tot afwending van het dreigend gevaar van piraterij.⁸ In artikel 9 van het wetsvoorstel wordt geregeld dat de teamleider van het beveiligingsteam eerst in overleg treedt met de kapitein alvorens hij overgaat tot geweldsuitoefening. Pas als dit overleg of de uitkomst daarvan redelijkerwijs niet kan worden afgewacht mag de teamleider overgaan tot het gebruik van geweld zonder voorafgaand overleg met de kapitein. De kapitein behoudt evenwel de zogenaamde overriding authority. In het bijzondere geval dat naar het oordeel van de kapitein de private beveiligers buitenproportioneel geweld gebruiken of de situatie te gevaarlijk wordt voor het schip en/of de bemanning, kan de kapitein gebruik maken van zijn overriding authority. Dit is gebaseerd op het Internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee (International Convention for the Safety of Life at Sea, afgekort SOLAS).⁹

Na afloop van ieder transport dienen zowel de teamleider als de kapitein een rapportage op te stellen en aan het ministerie te zenden. Als er sprake is geweest van aanwending van geweld, dient dat in de rapportages te worden vermeld en doet de kapitein daarvan bovendien melding aan het openbaar ministerie. Het openbaar ministerie onderzoekt vervolgens of er binnen de grenzen van de wet is gehandeld. Is dat niet het geval, dan kan het openbaar ministerie besluiten over te gaan tot strafrechtelijke vervolging.

⁷ Artikel 1 lid 1 aanhef en sub h Wet zeevarenden:

«In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder (...) kapitein: de gezagvoerder van een Nederlands schip»

Artikel 27 Wet zeevarenden:

- «1. De kapitein is belast met de handhaving van de openbare orde aan boord en oefent aan boord over alle opvarenden disciplinair gezag uit. Hij kan tot handhaving van dit gezag de maatregelen nemen die redelijkerwijs nodig zijn.
2. De kapitein belast een bemanningslid niet met werkzaamheden aan boord, waarvoor een vaarbevoegdheid of beroepskwalificatie vereist is, indien dat bemanningslid niet blijkens zijn geldige vaarbevoegdheidsbewijs of, indien dat is toegestaan, blijkens een document als bedoeld in artikel 21 bevoegd is die werkzaamheden aan boord te verrichten.
3. De kapitein vermeldt een weigering van toestemming aan een bemanningslid als bedoeld in artikel 4, negende lid, en de reden daarvoor in het scheepsdagboek en verstrekt desgevraagd aan het bemanningslid binnen twaalf uur een schriftelijke bevestiging daarvan.
4. De opvarenden zijn verplicht de bevelen van de kapitein na te komen die door de kapitein worden gegeven in het belang der veiligheid of tot handhaving van de orde, met inbegrip van de openbare orde.
5. Een schriftelijke bevestiging als bedoeld in het derde lid, behoeft niet te worden verstrekt aan een bemanningslid van een vissersvaartuig.»

Artikel 28 Wet zeevarenden:

«De kapitein oefent zijn gezag uit zodra hij aan boord is en het gezag heeft aanvaard of overgenomen, en zolang hij het gezag niet heeft overgedragen of de scheepsbeheerder hem het gezag niet heeft ontnomen.»

⁸ Onder beschermingsmaatregelen wordt in artikel 1, onder c, van het wetsvoorstel verstaan: de bij ministeriële regeling aan te wijzen plannings- en operationele maatregelen van reders en kapiteins voor de bescherming tegen piraterij. Hiervoor zal onder andere kunnen worden geput uit de recent vastgestelde BMP5, de internationale standaard voor wat betreft maritieme zelfbeschermingsmaatregelen in verband met gevaren van piraterij en terrorisme.

⁹ Chapter XI-2: Special measures to enhance maritime security; Regulation 8: Master's discretion for ship safety and security.

Tevens vragen de leden van de VVD-fractie naar de civielrechtelijke verantwoordelijkheid van het particulier maritiem beveiligingspersoneel, de kapitein en de reder in geval van lichamelijke of materiële schade.

De civielrechtelijke verantwoordelijkheid wordt niet anders door dit wetsvoorstel. Het particulier maritiem beveiligingspersoneel, de kapitein en de reder kunnen allen civielrechtelijk worden aangesproken voor door hen veroorzaakte schade. Wel zullen alle partijen vermoedelijk goed verzekerd zijn tegen alle soorten schade. Reders gebruiken doorgaans het standaard verzekeringscontract van de internationale redersvereniging BIMCO, het zogeheten Guardcon-BIMCO.¹⁰ Hierin staat, kort gezegd, dat het maritiem beveiligingsbedrijf primair aansprakelijk is voor schade. Aan deze praktijk wordt door het wetsvoorstel niets gewijzigd.

De leden van de PvdA-fractie constateren terecht dat de teamleider pas opdracht geeft tot het gebruik van geweld nadat in overleg met de kapitein is vastgesteld dat andere maatregelen niet werken, tenzij de uitkomst van dit overleg redelijkerwijs niet kan worden afgewacht. Dit staat in het zevende lid van artikel 9 van het wetsvoorstel. De leden van de PvdA-fractie vragen naar de betekenis van de zinsnede «in overleg met».

Met de term «in overleg met» wordt bedoeld dat de teamleider en de kapitein in overleg samen vaststellen dat de beschermingsmaatregelen die de kapitein ter beschikking staan niet afdoende leiden tot afwending van dreigend gevaar van piraterij. Indien het gevaar op een andere wijze kan worden afgewend, moet dat eerst worden geprobeerd. Andere wijzen kunnen zijn het verleggen van de koers of het inzetten van niet-lethale zelfbeschermingsmaatregelen zoals het gebruik van zoeklichten met een zeer felle lichtbundel, lasers, stroboscopen, waterkanonnen, geluidskanonnen, touwen en netten die de motoren van aanvallers kunnen laten vastlopen, prikkeldraad, obstakels, ballistische deuren et cetera. Deze maatregelen zijn beschreven in de best management practices.¹¹ De toepassing van deze best management practices dient altijd vooraf te gaan aan het aanwenden van geweld. Sommige best management practices, zoals het inbouwen van ballistische deuren, dienen reeds voor vertrek onder verantwoordelijkheid van de reder te zijn gebeurd. Andere acties, zoals het verleggen van de koers, gebeuren ter plekke onder verantwoordelijkheid van de kapitein. Als de teamleider en de kapitein in hun overleg concluderen dat er geen andere mogelijkheid is, kan de teamleider overgaan tot het gebruik van geweld. Overigens is het denkbaar dat de situatie dusdanig nopens is dat het overleg niet kan worden afgewacht. In dat geval kan overleg achterwege worden gelaten.¹²

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de initiatiefnemers afwijken van het advies van de commissie-De Wijkerslooth die de aansprakelijkheid/verantwoordelijkheid volledig bij de kapitein legt.

In de lezing van de initiatiefnemers wijkt het wetsvoorstel niet af van het advies van de commissie-De Wijkerslooth wat betreft de aansprakelijkheid/verantwoordelijkheid van de kapitein. De commissie-De Wijkerslooth schrijft over de optie om private beveiligers toe te staan: «Hoe een en ander ook precies wordt uitgewerkt, als

¹⁰ <https://www.bimco.org/contracts-and-clauses/bimco-contracts>

¹¹ In juni 2018 is een nieuwe versie van de Best Management Practices uitgekomen, BMP5. Zie <https://www.ukmto.org/-/media/ukmto/images/indian-ocean/bmp5-small.pdf?1a=en-gb>

¹² Zie ook het artikel van prof.dr. C. Ryngaert in het maandblad *Ars Aequi* van oktober 2018, «De nieuwe Wet ter Bescherming Koopvaardij», pagina 787–792, waarin wordt uiteengezet dat de regels rondom geweldsaanwending uit het wetsvoorstel aansluit bij internationale best practices.

uitgangspunt in deze optie geldt steeds dat de volledige civielrechtelijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid bij de kapitein berust, die als juridisch leidinggevende moet worden aangemerkt (en in het verlengde daarvan zijn reder) over alles wat aan boord gebeurt, dus mede over wat de particuliere beveiligers doen en nalaten.»¹³ Het wetsvoorstel regelt dat het particulier maritiem beveiligingspersoneel pas geweld mag aanwenden voor zover dat noodzakelijk is ter afwending van dreigend gevaar van piraterij en dat doel niet op een andere manier kan worden bereikt. Het particulier maritiem beveiligingspersoneel gebruikt geen geweld dan na opdracht van de teamleider. De teamleider op zijn beurt geeft geen opdracht tot het gebruik van geweld dan nadat hij heeft overlegd met de kapitein. Op die manier is de kapitein betrokken bij de acties van het doen en nalaten van de particuliere beveiligers. Het is echter mogelijk dat het overleg of de uitkomst daarvan redelijkerwijs niet kan worden afgewacht. In die situatie kan de teamleider opdracht geven tot het gebruik van geweld zonder voorafgaand overleg met de kapitein. Maar ook in dat geval blijft de civielrechtelijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid intact. Als er geweld is gebruikt dient de kapitein daarvan onverwijld melding te maken aan het openbaar ministerie. Het openbaar ministerie op zijn beurt gaat na of er conform de wet is gehandeld en zo niet, of er sprake is van strafrechtelijk laakbaar handelen. In dat laatste geval kan het openbaar ministerie overgaan tot vervolging.

Bovenstaande uitwerking van de verhouding tussen de kapitein en de teamleider zorgt ervoor dat de kapitein de volledige civielrechtelijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid behoudt. Hij kan immers zowel civielrechtelijk als strafrechtelijk worden aangesproken op zijn handelen. Of de kapitein vervolgens door een rechter daadwerkelijk verantwoordelijk wordt gehouden, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Hierbij is van belang of de regels zoals neergelegd in dit wetsvoorstel en de onderliggende maatregel van bestuur over de geweldsuitoefening door het particulier maritiem beveiligingspersoneel zijn opgevolgd. Dit is derhalve geheel conform het advies van de commissie-De Wijkerslooth.

De leden van de PvdA-fractie wijzen er tot slot op dat in Duitsland en Noorwegen ervoor is gekozen de verantwoordelijkheid voor het aanwenden van geweld bij de kapitein te leggen en vragen wat het geldende Nederlandse koopvaardijrecht hierover zegt.

In Duitsland en Noorwegen is het geweldgebruik gebaseerd op het recht van zelfverdediging, een recht dat zowel de kapitein als de particuliere beveiligers toekomt. De verantwoordelijkheid voor het geweld ligt primair bij de kapitein. In het geldende Nederlandse koopvaardijrecht geldt het recht op zelfverdediging ook. Met de Wet ter Bescherming Koopvaardij wordt een *lex specialis* voorgesteld om het gelegitimeerd aanwenden van geweld door particulier maritiem beveiligingspersoneel op koopvaardij-schepen onder omstandigheden te regelen.

3. Geweldsmonopolie

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de initiatiefnemers hebben gekozen voor de opvatting dat de overheid het recht op geweldsuitoefening onder voorwaarden mag overdragen aan anderen en niet voor de opvatting dat alleen de overheid zelf geweld mag gebruiken.

De initiatiefnemers volgen inderdaad de visie van de commissie-De Wijkerslooth dat het recht op geweldsuitoefening onder voorwaarden mag worden overgedragen aan anderen. Zij vinden dit, net als de commissie, gerechtvaardigd als de overheid de voorwaarden en de

¹³ Rapport Commissie-De Wijkerslooth, pagina 35.

grenzen van de geweldsuitoefening duidelijk aangeeft en controleert. Dat is in dit wetsvoorstel het geval. Het geweld mag enkel onder specifieke omstandigheden worden aangewend door bedrijven die van overheidswege een vergunning hebben gekregen, het geweld mag alleen in laatste instantie worden gebruikt, na afloop wordt er altijd door het openbaar ministerie gecontroleerd of de geweldsuitoefening binnen de grenzen van de wet is gebleven. Door deze controle vooraf, tijdens en na de geweldsuitoefening wordt aan de vereiste voorwaarden voldaan.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de commissie-De Wijkerslooth in haar advies het standpunt inneemt dat het geweldsmonopolie van de overheid niet absoluut is. Er bestaat volgens de commissie ruimte voor het toestaan van gewapende zelfbescherming maar alleen dan wanneer er een zorgplicht van de overheid bestaat die niet kan worden nagekomen. Voorts dient de overheid te zorgen voor voldoende waarborgen door regulering en toezicht. De commissie geeft twee opties: rechtstreekse overheidsbescherming en «eigen zorg», oftewel inhuur door reders van gewapende particuliere beveiligers om zo zelf zekerheid te scheppen om piraterij te voorkomen. Voorwaarde daarbij is in de ogen van de commissie dat wordt uitgegaan van wat strikt noodzakelijk is en niet meer dan dat. De commissie pleit niet voor eigen inhuur door reders, aldus de leden van de PvdA-fractie, maar voor inleen van de overheid. Particuliere beveiligers dienen hun taak als militair uit te voeren onder het volledige gezag van het Ministerie van Defensie. De leden van de PvdA-fractie vragen of de initiatiefnemers de opvattingen van de commissie delen? Zo nee, waarom niet?

De initiatiefnemers herkennen de twee opties uit het rapport van de commissie-De Wijkerslooth. Deze zien op twee mogelijkheden ter nadere invulling van de zorgplicht van de overheid gericht op afdoende bescherming van onder Nederlandse vlag varende koopvaardij-schepen tegen de dreiging van piraterij: «bescherming door de overheid» al dan niet met inschakeling van burgers of reservisten en «eigen zorg» waarbij de reders zelf zorgdragen voor de bescherming van hun koopvaardij-schepen en opvarenden. Ter uitwerking van de eerste optie acht de Minister van Defensie het gebruik van reservisten mogelijk, zo hebben de initiatiefnemers begrepen. De Minister van Defensie acht het evenwel niet werkbaar om burgers als tijdelijke militairen (tijdelijk gemilitariseerde particuliere beveiligers) voor Vessel Protection Detachments (VPD's) in te zetten.¹⁴ De commissie spreekt, anders dan de aan het woord zijnde leden lijken te veronderstellen, geen voorkeur uit voor een van de opties en sluit de tweede optie «eigen inhuur van bewapende particuliere beveiligers door reders niet principieel uit. Het geweldsmonopolie van de overheid houdt niet in dat alleen de overheid geweld mag toepassen, maar dat die overheid bepaalt wie onder welke condities daartoe gerechtigd is». Deze optie is ook uitgewerkt in het kabinetsstandpunt van december 2015.¹⁵ Deze initiatiefwet is een uitwerking daarvan.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de initiatiefnemers van mening zijn dat de overheid haar zorgplicht niet altijd na kan komen en in welke gevallen dat aan de orde is.

De initiatiefnemers delen het standpunt dat de overheid niet altijd in staat is zijn zorgplicht met betrekking tot bescherming van de koopvaardij na te komen. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn indien een koopvaardij-schip te klein is om een VPD van 11 mariniers te huisvesten. Elk schip is op grond van (nationale) scheepvaartregelgeving gecertificeerd voor een

¹⁴ Kamerstukken II 2011/12, 32 706, nummer 22.

¹⁵ Kamerstukken II 2015/16, 32 706, nummer 74.

«minimal safe manning» (ook in de praktijk standaard in het Engels geschreven) en «maximum aantal opvarenden». De «minimal safe manning» betreft het aantal bemanningsleden dat minimaal nodig is om het schip veilig en verantwoord te laten varen. Elk schip kent voorts een maximum aantal opvarenden: aantal kooien, omvang van de keuken, aantal reddingsvesten en plaatsen in reddingsboten, et cetera. In geval een schip is gecertificeerd voor een minimum safe manning van 5 personen en voor maximaal 12 opvarenden, dan is het niet mogelijk een VPD aan boord te nemen. Er zijn grensgevallen, bijvoorbeeld een minimum safe manning van 5 personen en een maximum aantal opvarenden van 15 personen. Vraag is dan of het in die gevallen verantwoord is een bemanningslid van het schip te halen of één persoon meer aan boord te nemen dan het certificaat toestaat.

Het hier gegeven voorbeeld betreft kleinere schepen in de spotmarkt met veelal een laag vrijboord. Onder Nederlandse vlag varen er relatief veel van deze kleine schepen. Deze zijn veelal toegerust voor bijzondere hoogwaardige transporten. Reders die dergelijke schepen onder Nederlandse vlag in de vaart hebben, staan nu vaak voor de mogelijkheid een opdracht af te slaan, rond de Kaap te varen in geval een transport een van de West-Europese havens (bijvoorbeeld Antwerpen, Rotterdam, Hamburg) als vertrek- of eindpunt heeft of het risico aanvaarden op aanvallen van piraten met gevolgen voor opvarenden en (de lading van) het schip. Behalve dat er in veel gevallen geen plaats is voor een VPD van 11 personen, duurt het soms gewoonweg te lang voordat Defensie uitsluitel kan geven over een aanvraag. Ook in dat opzicht slaagt de overheid er niet altijd in haar zorgplicht na te komen. Een reder die in de spotmarkt vaart, weet pas op zeer korte termijn waar hij een dag of paar dagen later zal zijn. Voor deze schepen moet, indien zij door aangewezen risicogebied varen, binnen een paar dagen beveiliging aan boord kunnen zijn. Voor het verkrijgen van diplomatieke clearances om wapenpakketten en militairen vanaf een haven aan en van boord van een koopvaardijship te krijgen is soms meer dan twee weken nodig. Particuliere beveiligingsbedrijven kunnen snel en zonder de wachttijd die gemoeid gaat met clearances de wapenpakketten en beveiligers vanaf een nabijgelegen floating armoury aan boord zetten of van boord halen. Ook kunnen de particuliere bedrijven gebruik maken van een diverser aanbod van lokale wapen- en munitieopslagplaatsen en embarkeringslokaties waar het krachtens de Nederlandse vergunning in te zetten beveiligingspersoneel al beschikbaar kan zijn. Doordat de reders nog niet over de mogelijkheid van inschakeling van particuliere bedrijven beschikken, staan zij ook in omstandigheden waarin snelheid geboden is – en dat is in de spotmarkt veelal het geval – voor de keuze de opdracht af te slaan, of een zeer lange omweg te maken (zoals rond de Kaap te varen in plaats van via het Suez Kanaal), of het risico te nemen dat zij met bijvoorbeeld alleen BMP-maatregelen een dreiging van piraterij kunnen afwenden.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie hoe vaak de overheid haar zorgplicht niet kan nakomen.

De initiatiefnemers noemen in dit opzicht het totaal aantal aanvragen en afwijzingen in de beginjaren dat VPD's konden worden ingezet, ter bescherming van onder Nederlandse vlag varende koopvaardijships die door het risicogebied nabij Somalië varen. In het eerste jaar werd 60% van de aanvragen afgewezen. Het aantal afwijzingen is sindsdien afgenomen en sinds begin 2015 is geen enkele aanvraag voor de bescherming van een transport door het risicogebied met een VPD afgewezen en worden circa 40 transporten per jaar door VPD's beveiligd. De initiatiefnemers sluiten niet uit dat reders in de beginjaren zijn gaan anticiperen op de afwijzingen door geen in hun ogen «kansloze» aanvragen meer in te dienen. Desgevraagd geven de reders aan dat het

hier op jaarbasis circa 75 transporten per jaar betreft. Uiteraard valt niet uit te sluiten dat de toekomstige vraag naar bescherming van onder Nederlandse vlag varende koopvaardij schepen stijgt, indien de dreiging van piraterij toeneemt en er nieuwe risicogebieden ontstaan of onder invloed van economische ontwikkelingen.

De leden van de PvdA-fractie stellen dat de commissie-De Wijkerslooth niet pleit voor eigen inhuur, maar voor inleen van particuliere beveiligers bij de overheid. Zij vragen hoe de initiatiefnemers dit advies van de commissie beoordelen. Waarom is hier niet voor gekozen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie?

Naar het oordeel van de initiatiefnemers spreekt de commissie geen voorkeur uit voor het inlenen door de overheid boven inhuren door de reders. De Minister van Defensie heeft per brief van 9 januari 2012 de mogelijkheden van het inlenen van reservisten en tijdelijk gemilitariseerde particuliere beveiligers onderzocht en komt tot de conclusie dat het inzetten van reservisten, mochten capaciteitsproblemen hiertoe nopen, tot de mogelijkheden behoort, maar dat het inzetten van particuliere beveiligers als tijdelijke militairen niet werkbaar is. Deze brief vloeide voort uit een toezegging in de kabinetsreactie naar aanleiding van het rapport Geweldsmonopolie en piraterij van de commissie-De Wijkerslooth.¹⁶

De initiatiefnemers menen dat met het inlenen van reservisten teneinde eventuele capaciteitsproblemen op te lossen, niet is weggenomen dat op veel van de relatief kleine schepen die onder Nederlandse vlag varen, geen VPD past of, gelet op de snelheid die in de spotmarkt vaak nodig is, niet tijdig een VPD kan worden geleverd. Het inlenen biedt dus geen soelaas voor het al lang gesignaleerde probleem dat de overheid zijn zorgplicht om bescherming aan de koopvaardij te bieden niet altijd kan nakomen. Daarom hebben de initiatiefnemers dit wetsvoorstel opgesteld teneinde inhuur door de reders mogelijk te maken. Met inhuur kan wel soelaas worden geboden aan de behoefte van reders om waar dit thans niet mogelijk is de bemanning op hun koopvaardij schepen en de lading te beschermen tegen piraterij. Het wetsvoorstel beoogt tevens de reders die schepen onder Nederlandse vlag hebben varen in een betere concurrentiepositie te brengen. Uit gegevens van de KVNR blijkt dat reders nu opdrachten van verladers laten passeren of opdrachten mislopen ingeval de kortste route van een transport door het risicogebied nabij Somalië loopt.

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat het zeer ingewikkeld is voor de overheid om altijd en overal ter wereld de bescherming van Nederlandse schepen zo vorm te geven dat het geweldsmonopolie tot de overheid beperkt kan blijven. Tegelijk merken zij op dat dit wetsvoorstel voor hen geen precedent is tot het verder invoeren van commerciële vormen van beveiliging die invulling geven aan het geweldsmonopolie van de staat. Zij vragen de visie van de initiatiefnemers op dit punt.

De initiatiefnemers zijn het eens met de visie van de ChristenUnie terzake. Teneinde het unieke karakter van de inzet van particuliere beveiligers ter bescherming van koopvaardij schepen tot uitdrukking te brengen hebben de initiatiefnemers in lijn met het kabinetsstandpunt van 4 december 2015¹⁷ gekozen voor het indienen van een voorstel voor een lex specialis. Uitdrukkelijk is niet gekozen voor een wijziging van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr) en van de Wet wapens en munitie (Wwm) mede omdat dan mogelijk de drempel voor

¹⁶ Kamerstukken II 2011/12, 32 706, nummer 19.

¹⁷ Kamerstukken II 2015/16, 32 706, nummer 74.

het doen van verdere wijzigingsvoorstellen voor gewapende particuliere beveiliging in andere sectoren iets lager zou liggen dan nu met een lex specialis, speciaal voor de bescherming van de koopvaardij, het geval is. De initiatiefnemers wijzen er in dit verband op dat het in ons staatsbestel uiteindelijk de wetgever – de regering en Staten-Generaal tezamen – is die, alles afwegend, bepaalt wat onder het geweldsmonopolie moet worden verstaan en hoe aan dat geweldsmonopolie op verantwoorde wijze inhoud zal worden gegeven.

De initiatiefnemers zijn het met de commissie-De Wijkerslooth eens dat het geweldsmonopolie van de overheid niet inhoudt dat enkel de aangewezen overheidsdienaren onder omstandigheden geweld mogen gebruiken. Dat is ook niet hoe het geweldsmonopolie van oudsher in Nederland is geïnterpreteerd en ingevuld. Net als in de Wpbr geldt ook bij dit initiatiefwetsvoorstel dat de wetgever, in formele of materiële zin, bepaalt wie onder welke omstandigheden geweld mag gebruiken en ook welke waarborgen gelden in de sfeer van toezicht op de naleving van de gestelde regels, het verantwoorden van het daadwerkelijk gebruik van geweld en de beoordeling daarvan. De wetgever regelt ook welke sancties aan welke natuurlijke dan wel rechtspersonen kunnen worden opgelegd indien de gestelde regels niet zijn nageleefd. Uiteraard zal de wetgever bij het invulling geven aan de delegatiegrondslagen in het wetsvoorstel ook hoger recht in acht nemen, zoals de EU-wapenrichtlijn en andere Europese of internationale verdragen.

4. Systemen in andere landen

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de initiatiefnemers niet zover gaan als vele andere Europese landen, waar particuliere beveiligers het uitgangspunt zijn.

Anders dan in veel andere landen hebben de initiatiefnemers inderdaad gekozen voor het «VPD-tenzij»-principe, waarbij reders slechts voor de inzet van particuliere maritieme beveiligers kunnen kiezen indien er geen VPD beschikbaar of mogelijk is. Deze aanpak is gestoeld op het oordeel van de Adviescommissie gewapende particuliere beveiliging tegen piraterij, die stelde dat er ruimte moet zijn voor het toestaan van gewapende zelfbescherming indien de zorgplicht van de overheid niet toereikend kan worden nagekomen. Een verdergaande aanpak zou niet aansluiten op het oordeel van deze commissie en een dergelijke deviatie achten de initiatiefnemers op dit moment onwenselijk.

De leden van de D66-fractie vragen of de initiatiefnemers kunnen ingaan op de verschillende vormen en de respectievelijke wettelijke grondslag van particuliere beveiliging in Duitsland, Frankrijk, België, Denemarken, Noorwegen en Italië.

In Duitsland is in 2013 wetgeving aangenomen over particuliere beveiliging op koopvaardij schepen. Particuliere beveiligingsbedrijven moeten over een vergunning beschikken, alvorens zij op Duitse schepen mogen opereren. Certificering en toezicht zijn geregeld door het aanpassen van de wet op het handelsverkeer (de Gewerbeordnung). De voorwaarden voor de vergunning, samen met praktische verduidelijkingen voor het gebruik van particuliere maritieme beveiligers, zijn te vinden in sectie 32 tot en met 35 van het Duitse Strafgesetzbuch en in de verordeningen Seeschiffbewachungsverordnung en Seeschiffbewachungsdurchführungsverordnung. Ook is met het oog op gewapende maritieme

beveiligingsdiensten de wet op wapens en munitie (de Waffengesetz) aangepast.¹⁸

In Frankrijk is in 2011 de «Loi no. 2011–13 du 5 Janvier 2011 Relative à la Lutte Contre la Piraterie et à l'exercice des Pouvoirs de Police de l'Etat et mer» aangenomen, waarin regels worden gesteld voor de strijd tegen piraterij en het aanhouden van piraten.¹⁹ In 2014 volgt de «Loi no. 2014–742 du 1er juillet 2014 relative aux activités privées de protection des navires», die particuliere beveiliging mogelijk maakt.²⁰

In België is sinds 2013 de «Wet houdende diverse maatregelen betreffende de strijd tegen maritieme piraterij» van kracht. Bij koninklijk besluit zijn onderwerpen en regels die toezien op vergunningverlening, toezicht en de werkwijze van maritieme beveiligingsbedrijven nader uitgewerkt en vastgelegd.²¹ In eerste instantie liet de wet alleen private beveiligers toe in de Golf van Aden en de Hoorn van Afrika. Later is het toepassingsgebied uitgebreid tot de Golf van Guinee.²² Ook is de geldigheid van een vergunning verlengd van twee naar drie jaar.²³

Per 1 juli 2012 zijn in Denemarken regels van kracht over private gewapende beveiligers op Deense koopvaardij schepen.²⁴ Deze beveiligers zijn toegestaan na toestemming van de Deense Minister van Justitie. Er is vastgelegd wat voor wapens de beveiligers bij zich mogen dragen en hoe ze moeten worden opgeslagen. Als sprake is geweest van geweldtoepassing tijdens de vaart, moet dit binnen 72 uur worden gemeld aan het Ministerie van Justitie. In het verleden moest per vaart, beveiligers en wapen toestemming gevraagd worden. Tegenwoordig kunnen reders een vergunning verkrijgen voor het inhuren van beveiligers die een jaar lang geldig is. De Deense regering is tegen het gebruik van VPD's, omdat dit volgens de Deense regering geen efficiënt gebruik oplevert van de schaarse militaire middelen.²⁵

Noorwegen kent sinds 2011 regels over private beveiligers. De Noorse regering heeft besloten geen nieuwe wetgeving in te dienen maar reeds bestaande wetgeving van toepassing te verklaren op private beveiligers op koopvaardij schepen. Hiertoe zijn de «Ship Safety and Security Act»²⁶, de «Firearms Regulations»²⁷ en de «Security Regulations»²⁸ geamendeerd. In Noorwegen mogen private maritieme beveiligers slechts geweld gebruiken als dit «noodzakelijk, rechtvaardig en proportioneel» is. De kapitein geeft opdracht tot het gebruik van geweld. Iedere vorm van geweld moet binnen 72 uur worden gemeld aan de Noorse autoriteiten.

¹⁸ De Duitse regelgeving is digitaal te raadplegen via http://www.bafa.de/EN/Foreign_Trade/Maritime_Security/maritime_security_node.html.

¹⁹ I. van Hespén, «Protecting Merchant Ships from maritime Piracy by Privately Contracted Armed Security Personnel: A comparative Analysis of Flag State Legislation and Port and Coastal State requirements,» *Journal of Maritime Law and Commerce*, vol. 45, no. 3, July 2014, pagina 383.

²⁰ De Franse wettekst is te raadplegen via <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029175262&categorieLien=id>

²¹ De Belgische regelgeving is digitaal te raadplegen via <https://vigiliis.ibz.be/Pages/main.aspx?Culture=nl&pageid=bewaking/bewakingsagent/wetgeving>.

²² «Gebruik van private bewaking op zee tegen maritieme piraterij uitgebreid naar de Golf van Guinee», 7 juli 2016, via <http://www.presscenter.org/nl/pressrelease/20160707/gebruik-van-private-bewaking-op-zee-tegen-maritieme-piraterij-uitgebreid-naar>

²³ «Onduidelijkheden in Wet Maritieme Piraterij rechtgezet (art. 47–54)», 30 november 2015, via <https://legalworld.wolterskluwer.be/nl/nieuws/in-het-staatsblad/onduidelijkheden-in-wet-maritieme-piraterij-rechtgezet-art-47-54/>

²⁴ Besluit nummer 698 van 27 juni 2012, uitgevaardigd door het Deense Ministerie van Justitie.

²⁵ I. van Hespén, «Protecting Merchant Ships from maritime Piracy by Privately Contracted Armed Security Personnel: A comparative Analysis of Flag State Legislation and Port and Coastal State requirements,» *Journal of Maritime Law and Commerce*, vol. 45, no. 3, July 2014, pagina 388.

²⁶ Act of 16 February 2007 No. 9 relating to Ship Safety and Security.

²⁷ Regulations of 25 June 2009 No. 904 concerning firearms, firearm parts and ammunition.

²⁸ Regulations of 22 June 2004 No. 972 concerning security, anti-terrorism and anti-piracy measures and the use of force on board ships and mobile offshore drilling units.

Italië tot slot staat sinds 2012 private beveiligers toe op Italiaanse koopvaardis-schepen.²⁹ Dit is alleen toegestaan als de levering van een VPD niet mogelijk is. Daarmee lijkt de Italiaanse regelgeving in sterke mate op voorliggend voorstel.³⁰ Navraag leert echter dat de afgelopen jaren geen VPD's meer zijn ingezet en enkel gebruik wordt gemaakt van particuliere beveiliging.³¹

Al met al sluit de wetgeving in de genoemde landen aan bij de richt-snoeren van de International Maritime Organization (IMO). Zoals gesteld in de nota naar aanleiding van het verslag lijkt van inhoudelijke verschillen in de wetgeving geen sprake te zijn, wel van nuanceverschillen die mede samenhangen met verschillen in rechtstradities.

Ook vragen de leden van de D66-fractie in welke vlaggenstaten geen vergunning nodig is.

Hoewel het onmogelijk is terzake uitspraken te doen over de wetgeving van alle vlaggenstaten, hebben de initiatiefnemers kunnen concluderen dat op het moment van hun onderzoek, onder meer Antigua en Barbuda, de Bahama's, Bermuda, Liberia, de Marshall Eilanden, Panama³² en Singapore³³, allen belangrijke vlaggenstaten, geen wetgeving of vergunningenstelsels kennen. Navraag bij de maritieme beveiligings-sector leert ons dat beveiligingsbedrijven de relevante autoriteiten in principe altijd gegevens van het personeel, de wapens en een risico-analyse over de *transit* in kwestie doen toekomen.

De leden van de SP-fractie merken op dat de Afdeling advisering van de Raad van State in zijn advies heeft opgemerkt dat aan de hand van een analyse van de stelsels van de andere Europese lidstaten vooraf kan worden vastgesteld welke stelsels vergelijkbare waarborgen bieden en in welke gevallen de noodzaak nog bestaat voor het handhaven van een vergunningsvereiste. Zij vragen de initiatiefnemers hierop te reageren.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft de genoemde opmerkingen gemaakt bij het hoofdstuk over vrij verkeer van diensten. De Afdeling meende dat het vergunningstelsel, zoals de initiatiefnemers dat oorspronkelijk hebben voorgesteld, op gespannen voet kan staan met het Europees recht.³⁴ De initiatiefnemers waren het hiermee eens en hebben artikel 3 lid 3 van het wetsvoorstel aangepast conform het advies van de Afdeling.³⁵ Hierdoor is de noodzaak van een analyse van het vergunnings-vereiste in andere Europese lidstaten naar de mening van de initiatief-nemers weggefallen. Voor de volledigheid wijzen de initiatiefnemers er op dat zij bij nota van wijziging³⁶ nogmaals een verbetering van de tekst van artikel 3 lid 3 van het wetsvoorstel hebben aangebracht. De essentie hiervan is dat van een gelijkstelling van een buitenlandse vergunning of vergelijkbare beschikking met de Nederlandse vergunning alleen sprake

²⁹ I. van Hespren, «Protecting Merchant Ships from maritime Piracy by Privately Contracted Armed Security Personnel: A comparative Analysis of Flag State Legislation and Port and Coastal State requirements,» *Journal of Maritime Law and Commerce*, vol. 45, no. 3, July 2014, pagina 373.

³⁰ *Ibidem*, pagina 383.

³¹ Overigens hangt dit samen met juridische vragen over de jurisdictie en immunitet van een VPD naar aanleiding van de casus *Enrica Lexie*, een incident waarbij Italiaanse mariniers het gelijknamige schip beschoten en twee vissers raakten, waarna de Indiase autoriteiten de mariniers arresteerden. De zaak ligt anno 2018 voor bij het Permanent Hof van Arbitrage.

³² *Ibidem*, pagina 379–380.

³³ «Comparison of flag state laws on armed guards on board», februari 2017, via <http://www.ics-shipping.org/docs/default-source/Piracy-Docs/comparison-of-flag-state-laws-on-armed-guards-and-arms-on-board-2017.pdf?sfvrsn=0>

³⁴ Kamerstukken II 34 558, nummer 4, pagina 6–7.

³⁵ Kamerstukken II 34 558, nummer 5.

³⁶ Kamerstukken II 34 558, nummer 13.

kan zijn als de vergunning of beschikking een niveau van waarborgen biedt dat ten minste gelijkwaardig is aan het niveau dat met het bepaalde bij of krachtens deze wet wordt nagestreefd.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat in Noorwegen, België, Duitsland, Frankrijk en Denemarken reeds ervaring is opgedaan met het inzetten van particuliere beveiligers. Zij vragen welke positieve en negatieve ervaringen in die landen zijn opgedaan.

De initiatiefnemers constateren dat de ervaringen in de genoemde landen overwegend positief zijn.

Ten aanzien van het systeem in Noorwegen hebben de initiatiefnemers slechts één punt van kritiek vernomen. In Noorwegen maakt men in het kader van het toezicht gebruik van een zwarte lijst van maritieme beveiligingsbedrijven die niet aan de kwaliteitsnormen zouden voldoen. Uit Noors onderzoek blijkt dat deze aanpak weinig effect heeft, omdat reders geen verplichting hebben om ervaringen met particuliere maritieme beveiligers te melden aan de Noorse autoriteiten. Daardoor is het niet goed mogelijk gebleken een functionele zwarte lijst op te stellen.³⁷ In België is de wet na afloop van een ingebouwde evaluatie aangepast. Zo zijn reders in de nieuwe versie van de wet verplicht om na te gaan of de beveiligers die het desbetreffende schip komen beveiligen, in het bezit zijn van een identiteitsbewijs. Daarnaast was men in België niet tevreden over de geldigheid van een vergunning voor maritieme beveiligingsbedrijven. In de oude versie van de wet was een vergunning twee jaar geldig. De wetgever vond deze periode bij nader inzien te kort. Veel bedrijven durfden geen belangrijke investeringen te doen. De geldigheid van een vergunning is derhalve met een jaar verlengd tot drie jaar.³⁸

De ervaring in Duitsland bewijst het belang van heldere regelgeving. De Duitse autoriteiten erkennen accreditaties van andere EU-lidstaten maar hanteren zelf dermate complexe procedures dat veel bedrijven accreditatie in andere EU-lidstaten aanvragen, om vervolgens voor Duitse reders aan de slag te kunnen.³⁹

In Frankrijk is particuliere beveiliging op koopvaardij schepen toegestaan op grond van de «Loi no. 2014-742 du 1er juillet 2014 relative aux activités privées de protection des navires». Deze wet wordt in positieve zin besproken in de nationale strategie van de Franse overheid betreffende veiligheid op zee, uitgekomen op 22 oktober 2015.⁴⁰ Aan de andere kant wordt, ondanks deze wetgeving, anno 2016 nog altijd veel gebruik gemaakt van de Franse marine voor de bescherming van Franse koopvaardij schepen.⁴¹

In Denemarken was het in het verleden verplicht om niet alleen voor elke vaart maar ook voor elke beveiligers en elk wapen apart toestemming te vragen. In Denemarken is deze regelgeving uiteindelijk versoepeld,

³⁷ J. Berndtsson & A.G. Østensen, *The Scandinavian approach to private maritime security, A regulatory façade?* (Abingdon 2015), pag. 12.

³⁸ «Onduidelijkheden in Wet Maritieme Piraterij rechtgezet (art. 47-54)», 30 november 2015, via <https://legalworld.wolterskluwer.be/nl/nieuws/in-het-staatsblad/onduidelijkheden-in-wet-maritieme-piraterij-rechtgezet-art-47-54/>

³⁹ «German Legislation Regarding PMSCs: The Accreditation Process Is Not Yet Clear», 12 juni 2013, via <https://www.maritime-executive.com/article/German-Legislation-Regarding-PMSCs-The-Accreditation-Process-Is-Not-Yet-Clear-2013-06-12#gs.WFzO3x0>

⁴⁰ Voor een Engelse vertaling van deze strategie, zie https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2016/01/strategie_nationale_de_surete_des_espaces_maritimes_en_national_strategy_for_the_security_of_maritime_areas.pdf

⁴¹ Zie het artikel «Les EPE de la Marine nationale toujours sollicitées par les armateurs», verschenen op 12 februari 2016 op de website <https://www.meretmarine.com/fr/content/les-epe-de-la-marine-nationale-toujours-sollicitees-par-les-armateurs>

aangezien deze situatie onwerkbaar was.⁴² De Deense ervaring leert derhalve dat het niet aan te raden is om voor elk onderdeel van de beveiliging separaat toestemming te vragen aan de relevante autoriteiten. Voor een uitgebreider overzicht wijzen de initiatiefnemers op het artikel «Protecting Merchant Ships from maritime Piracy by Privately Contracted Armed Security Personnel: A comparative Analysis of Flag State Legislation and Port and Coastal State requirements», verschenen in juli 2014 in het *Journal of Maritime Law and Commerce*, en het artikel «The Scandinavian approach to private maritime security: A regulatory façade?», verschenen in april 2015 in *Ocean Development and International Law*. In beide artikelen wordt een helder overzicht gegeven van de ervaringen en wetgeving in verschillende landen omtrent deze problematiek.

Ook vragen de leden van de PvdA-fractie hoe koopvaardij schepen van andere Europese landen, zoals bijvoorbeeld Italië, Spanje, Portugal, het Verenigd Koninkrijk en Zweden worden beschermd.

Italië hanteert een systeem dat in zeer sterke mate lijkt op onderhavig voorstel. Particuliere maritieme beveiliging is enkel toegestaan als de levering van een VPD niet mogelijk is.⁴³ Navraag leert echter dat de afgelopen jaren geen VPD's meer zijn ingezet en enkel gebruik wordt gemaakt van particuliere beveiliging.⁴⁴

Het systeem in Spanje wijkt op punten af van onderhavig voorstel. Zo worden vergunningen voor particuliere maritieme beveiligingsbedrijven uitgegeven door het Spaanse Ministerie van Binnenlandse Zaken en zijn zij in principe permanent geldig, tenzij onvolkomenheden worden geconstateerd. Opvallend is dat de Spaanse regering, in elk geval in het verleden, een deel van de kosten van particuliere maritieme beveiliging vergoedde voor vissersboten die opereerden in de Indische Oceaan.⁴⁵

Voor zover de initiatiefnemers bekend, ontbreekt het in Portugal aan heldere wetgeving over het inhuren van particuliere maritieme beveiliging. Wel is bekend dat een vergunning vereist is, maar over de vereisten hebben de initiatiefnemers niets kunnen vinden.⁴⁶

Het Verenigd Koninkrijk kent geen specifieke wetgeving. Wel is de inzet – langs overigens inhoudelijk vergelijkbare lijnen als in andere landen – geregeld door middel van *guidances*.⁴⁷

In Zweden verlenen de autoriteiten toestemming voor het inhuren van particuliere maritieme beveiliging na een complexe aanvraagprocedure, waarin onder meer moet worden bewezen dat de kans op een gewapende

⁴² J. Berndtsson & Å.G. Østensen, «The Scandinavian Approach to Private Maritime Security—A Regulatory Façade?». *Ocean development & international law*, vol. 46, no.2, mei 2015, pag. 144.

⁴³ E. Cusumano & S. Ruzza, «Contractors as a Second Best Option: The Italian Hybrid Approach to Maritime Security», *Ocean Development & International Law*, vol. 46, no. 2, mei 2015, pag. 111–122.

⁴⁴ Overigens hangt dit samen met juridische vragen over de jurisdictie en immuniteit van een VPD naar aanleiding van de casus *Enrica Lexie*, een incident waarbij Italiaanse mariniers het gelijknamige schip beschoten en twee vissers raakten, waarna de Indiase autoriteiten de mariniers arresteerden. De zaak ligt anno 2018 voor bij het Permanent Hof van Arbitrage.

⁴⁵ A. Bürgin & P. Schneider, Regulation of Private Maritime Security Companies in Germany and Spain: A Comparative Study», *Ocean Development & International Law*, vol. 46, no. 2, mei 2015, pag. 123–137.

⁴⁶ «Comparison of flag state laws on armed guards on board», februari 2017, via <http://www.ics-shipping.org/docs/default-source/Piracy-Docs/comparison-of-flag-state-laws-on-armed-guards-and-arms-on-board-2017.pdf?sfvrsn=0>

⁴⁷ De Britse regelgeving is digitaal te raadplegen via <https://www.gov.uk/government/publications/interim-guidance-to-uk-flagged-shipping-on-the-use-of-armed-guards-to-defend-against-the-threat-of-piracy-in-exceptional-circumstances>, <https://www.gov.uk/government/publications/applicant-guidance-on-possessing-firearms-to-protect-uk-registered-ships> en <https://www.gov.uk/government/publications/open-general-trade-control-licence-maritime-anti-piracy>.

aanval door piraten aanzienlijk is, dat er een verdedigingsplan is, dat de aanwezige wapens bedoeld zijn voor het beschermen van het schip, de passagiers, de bemanning en de lading en dat de beveiligers in kwestie adequaat zijn opgeleid. Vervolgens besluit het Zweedse Transportagentschap of een vergunning kan worden verleend.⁴⁸

Tot slot vragen de leden van de PvdA-fractie voor welke vlag reders kiezen, indien zij kiezen voor «omvlaggen».

De overheid noch de scheepvaartsector houden gegevens bij over omvlaggen. Uit openbare bronnen blijkt echter dat diverse rederijen in het verleden hebben gekozen voor de vlaggen van onder andere Malta, Cyprus⁴⁹, Duitsland en Portugal.⁵⁰

5. Toezicht

De leden van de D66-fractie vragen op welke wijze een rapportageverplichting is voorzien waardoor kan worden nagegaan dat er altijd melding wordt gedaan aan het openbaar Ministerie van de aanwending van geweld.

In antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie, willen de initiatiefnemers graag onderscheid maken tussen de meldingsplicht op grond van het derde lid van artikel 12 en de rapportageplicht op grond van het eerste en tweede lid van artikel 12. De meldingsplicht werkt als volgt. De kapitein dient onverwijld van iedere aanwending van geweld na ommekomst van het gevaar van piraterij melding te maken bij het openbaar ministerie. Dit gebeurt dus, voor zover mogelijk, als het schip zich nog op volle zee bevindt. De reden hiervan is dat het openbaar ministerie zo snel mogelijk op de hoogte moet worden gebracht als er geweld is gebruikt. Overtreding van deze regel is krachtens artikel 18 van het wetsvoorstel een overtreding van de Wet op de economische delicten. Dit kan worden bestraft met een hechtenis van ten hoogste zes maanden of een geldboete van de vierde categorie (€ 8.201 tot en met € 20.500). Dankzij de strafbaarstelling van het achterwege laten van de melding is erin voorzien dat de melding daadwerkelijk zal plaatsvinden. Naast deze meldplicht voor de kapitein, hebben de kapitein en de teamleider afzonderlijk de verplichting om een rapportage op te stellen na afloop van het transport. Dit wordt dus opgesteld als het schip weer in de haven is aangekomen. De rapportage moet altijd worden gemaakt, ongeacht of er sprake is geweest van een geweldsincident of niet. De Minister van Justitie en Veiligheid stelt regels over de op te stellen rapportages. In de rapportages dient in ieder geval te worden vermeld of er tijdens het transport sprake is geweest van het aanwenden van geweldsmiddelen.

De leden van de SP-fractie vragen naar de wijze waarop de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) het toezicht in de dagelijkse praktijk zal uitvoeren. Tevens vragen deze leden wat de financiële consequenties voor het werk van de ILT zal zijn en waarom het niet wenselijk is om het toezicht kostendekkend in te richten.

⁴⁸ J. Berndtsson & Å.G. Østensen, «The Scandinavian Approach to Private Maritime Security—A Regulatory Façade?». *Ocean development & international law*, vol. 46, no.2, mei 2015, pag. 145.

⁴⁹ «Reders kiezen buitenlandse vlag om bewapening», *Trouw*, 12 juni 2012, via <https://www.trouw.nl/home/reders-kiezen-buitenlandse-vlag-om-bewapening~a6deb826/>

⁵⁰ «De Nederlandse vloot vlagt uit», 17 september 2013, via <https://www.vno-ncw.nl/forum/de-nederlandse-vloot-vlagt-uit>

Artikel 16 van het wetsvoorstel bepaalt dat de Minister van Justitie en Veiligheid ambtenaren aanwijst die zijn belast met het toezicht op de naleving van deze wet. De initiatiefnemers kunnen zich voorstellen dat hiervoor ambtenaren van de ILT worden aangewezen, zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven. Ook het kabinetsstandpunt van december 2015 spreekt over toezicht door de ILT.⁵¹ Uiteindelijk is het aan de Minister om te bepalen welke ambtenaren met het toezicht worden belast en hoe dit toezicht zowel in de dagelijkse praktijk als wat betreft financiële consequenties wordt ingericht.

De leden van de SP-fractie wijzen er terecht op dat in de memorie van toelichting staat dat het toezicht zal resulteren in inkomsten uit boetes die aan de Rijkskas worden toegevoegd. Zij vragen welke boetes hier bedoeld zijn en hoe hoog die boetes naar verwachting zullen zijn.

De door de leden van de SP-fractie bedoelde opmerking in de memorie van toelichting⁵² slaat op de bestuurlijke boetes die kunnen worden opgelegd op grond van artikel 17 van het wetsvoorstel. Er zijn twee situaties waarin een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Ten eerste kan een boete worden opgelegd aan de houder van de vergunning als die de bij of krachtens deze wet gestelde regels of de aan de vergunning verbonden voorschriften overtreedt (zie artikel 17, eerste lid 1 jo. artikel 3, eerste lid). Ten tweede kan een boete worden opgelegd aan de teamleider of de kapitein als zij zich niet voorafgaand aan de inzet van particulier maritiem beveiligingspersoneel bij het transport vergewissen of toestemming is verleend of als zij na afloop van het transport waarbij particulier maritiem beveiligingspersoneel is ingezet verzuimen een rapportage op te stellen waarin in elk geval wordt vermeld of gebruik is gemaakt van geweld of als zij verzuimen hierbij de bestanden met beeld- of geluidsopnamen te voegen (zie artikel 17, tweede lid 2 jo. artikel 6, tweede lid en artikel 12, eerste en tweede lid). De boetes zijn maximaal 20.500 euro (zie artikel 17, derde lid).

Overigens wordt niet slechts met boetes gehandhaafd. Op zwaardere overtredingen staat een gevangenisstraf, al dan niet opgelegd in combinatie met de bestuurlijke boete. Iemand die zonder vergunning gewapende maritieme beveiligingswerkzaamheden aanbiedt of verricht of die zonder toestemming gewapende maritieme beveiligingswerkzaamheden aan boord van een schip verricht, toestaat of mogelijk maakt, wordt gestraft met een hechtenis van ten hoogste zes maanden. Hetzelfde geldt voor de kapitein als hij verzuimt de aanwending van geweld of het gebruik van handboeien door het particulier maritiem beveiligingspersoneel na ommekomst van het gevaar van de piraterij onverwijld aan het openbaar ministerie te melden (zie artikel 18).

De leden van de PvdA-fractie menen dat het toezicht op de naleving van het wetsvoorstel vanwege logistieke en financiële omstandigheden in Nederland zal plaatsvinden en niet ter plekke. Zij vragen de initiatiefnemers een beeld te schetsen hoe dit toezicht plaats zal vinden in het geval dat buitenlandse beveiligers worden ingezet of gebruik gemaakt wordt van floating armouries.

De initiatiefnemers wijzen erop dat de Minister bepaalt welke ambtenaren belast worden bij het toezicht op de naleving van de wet. De leden van de PvdA-fractie vragen naar de wijze waarop dit toezicht zal plaatsvinden. Hiervoor verwijzen de initiatiefnemers graag naar de brief van de Minister, waarin de Minister ingaat op de vragen die vanuit de Eerste Kamer aan hem gesteld zijn.

⁵¹ Kamerstukken II 32 706, nummer 74, pagina 11–12.

⁵² Kamerstukken II 34 558, nummer 6, pagina 17.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat niet alle landen het op- en afstappen van beveiligers en de opslag van militaire middelen accepteren en vragen of dit particuliere beveiligers ook met dit probleem te maken hebben.

Het is juist dat niet alle landen de opslag van wapens door particuliere maritieme beveiligingsbedrijven accepteren. De bedrijven moeten hiervoor duidelijke afspraken maken met de landen in kwestie. Dit gebeurt dan ook regelmatig, aangezien de inzet van particuliere beveiligers buiten Nederland al enige tijd in de praktijk plaatsvindt en particuliere maritieme beveiligingsbedrijven al vaker met deze kwestie te maken hebben gehad.

6. Algemene maatregelen van bestuur en voorstel van Rijkswet

De leden van de CDA-fractie vragen aan de initiatiefnemers om toe te lichten hoe in algemene maatregelen van bestuur invulling zal worden gegeven aan het criterium van artikel 4 lid 2a en artikel lid 2b, alsmede hoe de geweldsinstructie inzake artikel 9 vorm zal krijgen.

De initiatiefnemers wijzen erop dat het opstellen van algemene maatregelen van bestuur een taak van de regering is. Zij verwijzen graag naar het antwoord van de regering, bij (separate) brief, aangezien deze vraag primair op het terrein van de regering ligt en de vraag ook aan haar gesteld is.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts wanneer naar verwachting de Rijkswet bij het parlement zal worden ingediend.

Op grond van artikel 21 van het wetsvoorstel vervalt de Wet ter Bescherming Koopvaardij op het tijdstip dat een rijkswet houdende regels voor de inzet van gewapende particuliere maritieme beveiligers aan boord van schepen die de vlag van het Koninkrijk voeren, in werking treedt. Het is aan de regering om een dergelijke Rijkswet op te stellen. Daarom verwijzen de initiatiefnemers graag naar het antwoord van de regering op deze vraag.

De leden van de D66-fractie merken op dat maritieme beveiligingsorganisaties dienen te beschikken over een vergunning. Zij vragen of onder deze vergunning ook de scholing van de medewerkers van de maritieme beveiligingsorganisatie wordt geregeld.

De initiatiefnemers beantwoorden deze vraag bevestigend. Aan de vergunning kunnen voorschriften worden verbonden (zie artikel 13, vierde lid). Artikel 13, zesde lid, biedt de grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur algemene regels te stellen over deze voorschriften. Er kunnen dus ook voorwaarden worden gesteld wat betreft de scholing van de medewerkers van de maritieme beveiligingsorganisatie hetgeen met name van belang is voor het personeel dat op onder Nederlandse vlag varende schepen wordt ingezet om gewapende beveiligingswerkzaamheden te verrichten.

De leden van de D66-fractie vragen voorts de nadere uitwerking van de vergunningverlening genoeg is geborgd als hierin per AMvB wordt voorzien.

De initiatiefnemers zijn van mening dat het verstandig is om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels omtrent de vergunning te stellen. Als dit in de wet in formele zin moet gebeuren, is het veel lastiger en tijdrovender om eventuele nieuwe eisen of voorwaarden aan de vergunningverlening toe te voegen. Een algemene

maatregel van bestuur geeft meer flexibiliteit, zonder af te doen aan de wijze waarop de voorwaarden worden geborgd. De Minister kan de vergunning immers altijd intrekken of schorsen als de vergunninghouder de aan de vergunning verbonden voorschriften niet in acht neemt. Hierbij is het niet van belang of deze voorschriften in een wet in formele zin of in een algemene maatregel van bestuur zijn neergelegd. Met een AMvB is dit dus genoeg geborgd. Ter facilitering van parlementaire controle hebben de initiatiefnemers een voorhangbepaling opgenomen, waardoor zowel Eerste als Tweede Kamer de AMvB zullen kunnen beoordelen.

De leden van de SP-fractie menen dat de initiatiefnemers per saldo een uitgekleed wetsvoorstel bij de Kamer hebben ingediend. Essentiële elementen van de wet worden immers geregeld in algemene maatregelen van bestuur. Daardoor wordt Kamerleden in feite de mogelijkheid onthouden om een alles omvattend oordeel te vellen over het wetsvoorstel, zo menen deze leden. Zij vragen de initiatiefnemers of zij dit ook zo zien en waarom zij deze punten niet in het wetsvoorstel zelf hebben opgenomen.

De leden van de SP-fractie hebben gelijk als zij zeggen dat het wetsvoorstel een groot aantal delegatiebepalingen kent voor lagere regelgeving.⁵³ Om precies te zijn in artikel 2, artikel 4 lid 2 sub a en b, artikel 4 lid 4, artikel 8, artikel 9 lid 8, artikel 12 lid 1, artikel 13 lid 2, artikel 13 lid 5, artikel 13 lid 6, en artikel 17 lid 1 en 2. De initiatiefnemers geven toe dat dit veel lijkt, maar toch vinden zij iedere delegatiebepaling te verantwoorden. Graag bespreken zij de bepalingen één voor één: Artikel 2 geeft de Minister van Justitie en Veiligheid de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen voor welke zeegebieden het wetsvoorstel van toepassing is. Gezien de snelle ontwikkelingen op de wereldzeeën en de onzekere geopolitieke situatie is nu nog niet duidelijk op welke plek op de aardbol piraterij de kop kan opsteken. Het zou zeer onpraktisch zijn als iedere keer de wet moet worden gewijzigd om een nieuw gebied aan te wijzen. Een algemene maatregel van bestuur is daarvoor beter geschikt.

Artikel 4 lid 2 sub a en b geeft de Minister van Justitie en Veiligheid de mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur te bepalen bij welk aantal zeemijlen en bij welk percentage extra kosten een voorgenomen transport niet in aanmerking komt voor door het ministerie te faciliteren militaire bescherming. Ook hierbij is het onpraktisch als de wetgever een expliciet bedrag of een expliciet aantal zeemijlen wettelijk vastlegt. De Minister heeft meer kennis en ervaring om dit te bepalen. Bovendien kan het van belang zijn het bedrag of het aantal zeemijlen na verloop van tijd te wijzigen. Dit gaat sneller met een algemene maatregel van bestuur dan met een wet in formele zin.

Artikel 4 lid 4 regelt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld betreffende het verzoek om toestemming. Het is gebruikelijk om dergelijke zaken in lagere regelgeving uit te werken.

Artikel 8 regelt dat de Minister van Justitie en Veiligheid bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels stelt over de specifiek te gebruiken geweldsmiddelen en de wijze van opslag van deze geweldsmiddelen aan boord van het schip. Het was mogelijk geweest om het soort geweldsmiddel in de wet op te nemen. In de Belgische wetgeving is

⁵³ Overigens zijn er ook wetenschappelijke bronnen die juist stellen dat het wetsvoorstel «bijzonder gedetailleerd» is en een «uitgebreid regelgevend kader» biedt. C. Ryngaert, «De nieuwe Wet ter Bescherming Koopvaardij», *Ars Aequi* oktober 2018, pagina 789.

dit het geval.⁵⁴ Toch hebben de initiatiefnemers ervoor gekozen dit Belgische voorbeeld niet te volgen. Zij vinden het raadzaam om enige flexibiliteit te houden in de keuze voor de specifiek te gebruiken geweldsmiddelen. Dit maakt het wetsvoorstel meer toekomstbestendig.

Artikel 9 lid 8 bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur een geweldsinstructie voor particulier maritiem beveiligingspersoneel wordt vastgesteld. Hoewel die regels in hoofdlijnen in artikel 9 van deze wet zijn vastgelegd, worden zij, in het licht van de aan private beveiligers toegestane geweldsmiddelen, nader uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur. De initiatiefnemers achten dit raadzaam omdat de geweldsinstructie hierdoor voor iedereen kenbaar wordt. Overigens is de parlementaire betrokkenheid bij de geweldsinstructie geborgd gezien de voorhangbepaling in artikel 9 lid 9.

Artikel 12 lid 1 bepaalt dat de Minister van Justitie en Veiligheid nadere regels stelt voor de rapportage die de kapitein en de teamleider opstellen. Het is zeer gebruikelijk dit in lagere regelgeving te regelen.

Artikel 13 lid 2 bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur een set van normen en regels wordt vastgesteld waaraan de aanvrager moet voldoen om een certificaat te verkrijgen. Het is beter om in de algemene maatregel van bestuur te bepalen aan welke specifieke eisen en voorwaarden de aanvrager moet voldoen, omdat deze voorwaarden in de loop van tijd wellicht moeten worden aangepast. Het komt de snelheid niet ten goede als die aanpassing telkens via een wet in formele zin moet plaatsvinden. Overigens stelt de wet wel voorwaarden waaraan de algemene maatregel van bestuur dient te voldoen. Dit volgt uit de tweede zin van het tweede lid van artikel 13.

Artikel 13 lid 5 bepaalt dat de Minister van Justitie en Veiligheid nadere regels stelt over de leges. Ook dit is een gebruikelijke bepaling.

Artikel 13 lid 6 bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur in ieder geval regels worden gesteld over de aanvraag, de duur, de overgang en de verlenging van een vergunning en over de voorschriften die aan de vergunning kunnen worden gebonden. Deze bepaling geeft de regering en ook de Minister de ruimte om over deze onderwerpen nadere regels te stellen. Ook zullen op basis van deze bepaling regels kunnen worden gesteld, indien daar behoefte aan bestaat, aangaande vakbekwaamheid en betrouwbaarheid van maritieme beveiligers die op onder Nederlandse vlag varende koopvaardij schepen worden ingezet door de vergunde beveiligingsbedrijven. Het is gebruikelijk om deze materie in lagere regelgeving vast te stellen en niet op het niveau van de wet in formele zin.

Artikel 17 lid 1 en 2 bepalen dat de hoogte van de bestuurlijke boete bij ministeriële regeling wordt bepaald. Ook dit is gebruikelijk om in lagere regelgeving vast te stellen. Overigens wordt de beleidsvrijheid voor de Minister ingeperkt door het derde lid van artikel 17, waarin staat wat de maximale hoogte van de bestuurlijke boete is.

De initiatiefnemers concluderen op deze basis dat de delegatiebepalingen nuttig, raadzaam en gebruikelijk zijn. Het betreft allemaal kwesties die zich ervoor lenen om in lagere regelgeving uitgewerkt te worden, zonder afbreuk te doen aan de noodzaak van helderheid en overzienbaarheid van het voorliggende wetsvoorstel.

Overigens wijzen de leden erop dat vele delegatiebepalingen een voorhangbepaling kennen, op basis waarvan een ontwerp van de op te stellen algemene maatregel van bestuur naar beide Kamers der Staten-Generaal zal worden gestuurd. Dat geldt ook voor de algemene maatregel

⁵⁴ Artikel 194 van de Wet tot regeling van de private en bijzondere veiligheid. In de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 34 558, nummer 9, pagina 9) is artikel 16 van de (oorspronkelijke) Wet van 16 januari 2013 houdende diverse maatregelen betreffende de strijd tegen maritieme piraterij aangehaald dat ook automatische vuurwapens benoemde. Deze wet is sindsdien gewijzigd.

van bestuur waarin de extra kosten en het aantal om te varen zeemijlen wordt vastgelegd. Het parlement krijgt dus wel degelijk deze relevante informatie toegezonden. Reeds daarom is van een uitgekleeft wetsvoorstel geen sprake.

Tot slot merken de initiatiefnemers graag op dat zij het raadzaam zouden achten als de regering één alomvattende algemene maatregel van bestuur opstelt, waarbij alle verplichte delegatieopdrachten worden uitgewerkt en zo mogelijk ook de facultatieve opdrachten voor zover zij onderwerpen betreffen die niet gemist kunnen worden bij een beoordeling van het wettelijk systeem in al zijn facetten. Een ontwerp van deze algemene maatregel van bestuur kan dan conform de voorhangbepalingen naar beide Kamers der Staten-Generaal worden gezonden. Dat is naar de mening van de initiatiefnemers praktischer en overzichtelijker dan het opstellen van meerdere algemene maatregelen van bestuur voor de verschillende onderdelen van de wet. Zij hopen en verwachten dat de regering deze suggestie overneemt.

7. Noodzaak van het voorstel

De leden van de SP-fractie vragen hoeveel de Nederlandse reders betalen voor bescherming van hun transporten en hoeveel buitenlandse reders, bijvoorbeeld in Duitsland, Engeland en België, daarvoor moeten betalen.

Navraag bij de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNDR) leert dat reders onder Nederlandse vlag nu 5.000 euro per dag aan de Nederlandse overheid betalen voor de inzet van een VPD. Defensie rekent praktisch altijd een doorvaarttijd van tien dagen. Dit leidt tot een totaalbedrag van 50.000 euro voor enkel de VPD. De reder maakt daarnaast kosten voor het omvaren om de VPD met wapenpakketten aan boord te nemen en af te zetten. Andere Europese vlaggenstaten staan reeds private beveiligers toe en VPD's worden nu nog maar nauwelijks ingezet. Hoeveel reders voor VPD's in andere landen – voor zover deze nog worden ingezet – moeten betalen is niet bekend. Tot enkele jaren geleden zetten voornamelijk Nederland en Italië regelmatig VPD's in voor hun nationaal gevlagde schepen. Italië is hier in 2015 mee gestopt. Volgens *Oceans Beyond Piracy* werd voor Italiaanse VPD's – toen deze nog werden ingezet – 467 euro per marinier per dag gerekend. Een team bevatte zes tot negen mariniers.⁵⁵

Ook vragen de leden van de SP-fractie om de concrete schade als gevolg van piraterij, in het bijzonder aangezien de initiatiefnemers in antwoord op vragen van de PVV stellen dat, aangezien Nederland een zeevarende natie is, het redelijk is te veronderstellen dat de kosten beduidend zullen zijn.

De initiatiefnemers noemen allereerst de zeer grote menselijke schade, in de vormen van de aantallen doden, gewonden, gegijzelden, maar ook in de permanente angst bij het thuisfront van de opvarenden. Daarnaast bestaat de schade ook uit de bijdrage van piraterij aan de financiering van terrorisme in Somalië en ver daarbuiten. Daarnaast is er de aanzienlijke economische schade veroorzaakt door (de dreiging van) piraterij. In de nota naar aanleiding van het verslag meldden de initiatiefnemers reeds dat de wereldwijde kosten in 2010 werden geschat op 7 tot 12 miljard dollar (5,1 tot 8,7 miljard euro met de koers van destijds).⁵⁶ Deze

⁵⁵ Oceans Beyond Piracy, Issue paper Vessel Protection Detachments, via http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/attachments/Vessel_Protection_Detachments_IssuePaper.pdf

⁵⁶ Oceans Beyond Piracy, *The Economic Cost of Piracy*, via http://www.saveourseafarers.com/assets/files/The_Economic_Cost_of_Piracy_Summary.pdf

bedragen waren gebaseerd op een optelsom van de uitgaven voor patrouilles door de marines van landen als de Verenigde Staten, China, Rusland, het Verenigd Koninkrijk en Nederland, verloren gegaan handelswaar, hogere verzekeringskosten en losgelden. Deze getallen werden overgenomen in een door de VN geïnitieerde studie die werd uitgevoerd door de voormalige Franse Minister Jack Lang.⁵⁷ De Wereldbank rekende in 2013 uit dat in de periode dat piraterij voor de kust van Somalië op het hoogtepunt was, dit de wereldeconomie jaarlijks 18 miljard euro kostte.⁵⁸ In een rapport van de NGO *Oceans Beyond Piracy* werden de wereldwijde kosten van piraterij in de buurt van Somalië voor 2017 geschat op 1,4 miljard dollar (in 2010 was dat volgens hetzelfde rapport 7 miljard dollar; 6,6 miljard dollar in 2011; 5,7 miljard dollar in 2012; 3,0 miljard dollar in 2013; 2,3 miljard dollar in 2014; 1,3 miljard dollar in 2015; 1,7 miljard dollar in 2016). De wereldwijde kosten van piraterij en gewapende overvallen voor de West-Afrikaanse kust bedroegen in 2017 ruim 800 miljoen dollar.⁵⁹ Een deel van deze kosten slaat neer in Nederland. Uit jaarverslagen van Defensie blijkt dat het ministerie de afgelopen jaren de volgende kosten maakte voor de inzet van VPD's (niet verrekend met de redersbijdrage): 4,3 miljoen euro in 2014; 4,3 miljoen euro in 2015; 4 miljoen euro in 2016; 6,1 miljoen euro in 2017. De bijdrage aan NAVO-operatie Ocean Shield heeft tussen 2012 en 2016 45,4 miljoen euro gekost⁶⁰, de bijdrage aan EU NAVFOR Somalia (operatie Atalanta) heeft tussen 2013 en 2017 62 miljoen euro gekost (4,9 miljoen euro in 2017). Aan de Combined Maritime Forces heeft Nederland tussen 2013 en 2017 in totaal 1,3 miljoen euro bijgedragen (260.000 euro in 2017).⁶¹ Bovendien heeft het kabinet de afgelopen jaren via diverse programma's geïnvesteerd in stabiliteit op het Somalische vasteland, onder meer om de grondoorzaken van piraterij weg te nemen. Vanwege de indirecte aard van deze bijdragen, zijn deze niet meegenomen. Ook zijn er nog aanzienlijke kosten van de reders, al zijn deze helaas niet goed te berekenen omdat deze niet worden gemonitord. De Nederlandse vloot vormt ongeveer 1% van de wereldvloot. De overheid houdt geen cijfers bij over het aantal schepen dat door de diverse, zogenaamde «High Risk Areas» vaart. Dit wordt nog eens bemoeilijkt doordat er inmiddels meerdere door piraterij geplaagde zones zijn, waaronder die voor de kust van West-Afrika en die in de buurt van de Straat van Malakka. De KVNR schat dat het jaarlijks ongeveer 350 Nederlandse schepen betreft. Omdat reders soms, zo blijkt uit openbare bronnen⁶², oplossingen zoeken in de vorm van private beveiligers als een VPD geen optie is, maar hier geen cijfers van beschikbaar zijn, is het onmogelijk de kosten hiervan in kaart te brengen. Het is evenmin mogelijk om in te schatten hoeveel schade de reders hebben ondervonden als gevolg van het mislopen van opdrachten vanwege het niet kunnen verkrijgen van beveiliging. Ook deze gegevens worden niet bijgehouden. Wel zijn de gemaakte kosten te berekenen. Alle reders die door gevaarlijk gebied varen treffen BMP4-maatregelen en moeten hun schepen verzekeren. Zij betalen per reis ongeveer 3.750 euro voor BMP4-maatregelen en 4.000 euro voor een war risk verzekering. Voor de inzet van een VPD betaalt een reder per reis ongeveer 50.000 euro (5.000 euro per dag). Ook moesten deze schepen tot voor kort omvaren om een VPD in Galle (Sri Lanka) en het wapenpakket in Singapore te

⁵⁷ Report of the Special Adviser to the Secretary-General on Legal Issues Related to Piracy off the Coast of Somalia, 2011, via http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/somalia_s_2011_30_the_jack_lang_report.pdf

⁵⁸ Kamerbrief over Nederlandse bijdrage aan piraterijbestrijding 2017, Kamerstukken II 29 521, nummer 334, pagina 1.

⁵⁹ Zie: <http://oceansbeyondpiracy.org/reports/sop/summary>

⁶⁰ Het kabinet heeft in 2016 en 2017 geen bijdrage geleverd omdat de missie in 2016 afliep.

⁶¹ Jaarverslag Ministerie van Defensie 2017, Kamerstukken II 34 950-X, pagina 26–27.

⁶² Zie bijvoorbeeld «Reder tart openlijk wapenverbod», FD, 9 november 2011 en «Reders huren stiekem beveiliging in», Trouw, 18 juli 2013.

kunnen afzetten. Het omvaren kostte ongeveer 42.000 euro per reis (in verband met brandstof en dagkosten van het schip). Tegenwoordig is het ook mogelijk om het wapenpakket, net als de VPD, in Galle te ontschepen. Hierdoor worden de kosten voor het omvaren wat lager. In het licht van bovenstaande cijfers blijven de initiatiefnemers bij hun stelling dat de economische schade «beduidend» is.

Ook vragen de leden van de SP-fractie hoeveel VPD-aanvragen in 2017 zijn gedaan en in hoeveel gevallen die aanvraag is gehonoreerd.

Navraag bij het Ministerie van Defensie leert dat er in 2017 in totaal 39 aanvragen zijn gedaan. Deze zijn allemaal gehonoreerd.

De leden van de SP-fractie constateren dat het wetsvoorstel ertoe strekt om adequate beveiliging mogelijk te maken voor transporten waarbij geen VPD kan worden geleverd of hoeft te worden aanvaard, bijvoorbeeld vanwege te veel omvaren of onevenredige verhoging van kosten die moeten worden gemaakt. De genoemde leden vragen wat de initiatiefnemers verstaan onder «te veel omvaren» en «onevenredige verhoging van kosten».

Zoals blijkt uit de reactie van de initiatiefnemers op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, hebben de initiatiefnemers er, mede naar aanleiding van dit advies, voor gekozen in de memorie van toelichting geen expliciet aantal zeemijlen en percentage kosten te noemen. Dit heeft enkele redenen. Ten eerste is het aan de regering om dit in een algemene maatregel van bestuur te bepalen. Het is ongebruikelijk als de initiatiefnemers in de memorie opnemen wat het precieze aantal zeemijlen of het precieze percentage kosten moet zijn, terwijl zij deze bevoegdheid nu juist aan de regering toebedelen. Ten tweede is het lastig gebleken voor de initiatiefnemers om voldoende inzicht te krijgen in de markt om een specifiek aantal zeemijlen of een specifiek percentage kosten te noemen en toe te lichten. Ten derde zijn de initiatiefnemers van mening dat flexibiliteit in dezen van belang is. Het nu al noemen van een specifiek aantal zeemijlen of een specifiek percentage kosten, ook al is dat enkel in de memorie van toelichting, zou de gewenste flexibiliteit niet ten goede komen. De inzet moet zijn om een *level playing field* voor de onder Nederlandse vlag varende koopvaardij te behouden: de kosten voor bescherming mogen niet zo hoog zijn dat Nederlandse reders niet meer internationaal kunnen concurreren. Aangezien de markt zich voortdurend ontwikkelt, is enige flexibiliteit noodzakelijk. In artikel 4 van het voorstel van wet is derhalve geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald wanneer het aantal zeemijlen en de extra kosten onevenredig zijn.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de proportionaliteit van het initiatiefwetsvoorstel. Zij lezen in de beleidsbrieven van de regering van december 2015 en december 2016 alsmede in de Handelingen van de Tweede Kamer over het voorliggend initiatiefwetsvoorstel dat het aantal kapingen sinds 2010 sterk is afgenomen. Zij constateren dat er sinds half 2012 geen succesvolle kaping meer plaats heeft gevonden ter hoogte van Somalië. Het artikel van 6 maart 2018 in het Financieele Dagblad met als kop «De piratenwet is er bijna. Maar waar zijn de piraten?» illustreert dit volgens de genoemde leden treffend. Derhalve vragen zij welk probleem in de ogen van de initiatiefnemers moet worden opgelost en hoe zij de proportionaliteit van het wetsvoorstel beoordelen.

De initiatiefnemers hebben kennisgenomen van het genoemde artikel van het Financieele Dagblad. Die krant schreef in maart 2018 dat het probleem voor de kust van Somalië «nagenoeg bedwongen» is en wereldwijd is

gedaald. De initiatiefnemers wijzen op de meest recente cijfers, waaruit blijkt dat het probleem van piraterij nog steeds groot is, en zich nu ook op andere plaatsen ernstig doet voelen. Volgens het rapport over de eerste helft van 2018 van het International Maritime Bureau (IMB Piracy Reporting Centre) van de International Chamber of Commerce is piraterij ten opzichte van voorgaande jaren toegenomen.⁶³ In de eerste helft van 2018 zijn 107 incidenten gemeld, waar in 2017 slechts 87 incidenten zijn gemeld. Wat opvalt is dat er sprake is van een geografische verschuiving van piraterij: piraterij is enorm toegenomen in de Golf van Guinee. Verder zijn er veel incidenten gemeld voor de kust van Bangladesh, Benin, Ghana, Indonesië en Venezuela. Hoewel het aantal geregistreerde incidenten al hoog is, gaan deskundigen er vanuit dat het werkelijke getal nog veel hoger ligt. Er zou sprake zijn van onderrapportage, onder meer vanwege de angst voor reputatieschade voor betrokken bedrijven.⁶⁴ Dat het aantal kapingen voor de kust van Somalië nagenoeg is bedwongen, zoals het Financieele Dagblad in het desbetreffende artikel beweerde, klopt derhalve, al wijzen de initiatiefnemers erop dat het in 2017 meer dan verviervoudigd was ten opzichte van 2016. De stelling dat piraterij wereldwijd is gedaald, is echter onjuist.

Waar piraterij afneemt, heeft dit doorgaans te maken met de aanwezigheid van een internationale maritieme operatie, zoals bijvoorbeeld de EU-operatie Atalanta en de NAVO-operatie Ocean Shield. Deze operaties zullen echter niet permanent aanwezig blijven, aangezien maritieme capaciteit schaars is en vaak elders nodig is. Operatie Ocean Shield is inmiddels beëindigd, Atalanta is afgeschaald. In februari 2017 schreef het kabinet dan ook aan de Tweede Kamer «dat er een toenemend belang en daarom ook een toenemende vraag was om maritieme capaciteit elders in de wereld, onder andere in de Middellandse Zee, in te zetten. Deze toenemende vraag kwam vooral voort uit de vluchtelingen- en migratiecrisis en de inzet in het kader van geruststellende maatregelen van de NAVO»⁶⁵. Bovendien hangt de afname van piraterij vaak samen met de aanwezigheid van particuliere beveiligers, die op dit moment door andere vlaggenstaten wel worden toegestaan. Dit afschrikkingseffect wordt ook onderschreven door deskundigen. Zo wijst Peter Lehr, lector terrorismestudies aan de Schotse universiteit van St. Andrews en de auteur van het boek *Violence at Sea: Piracy in the Age of Global Terrorism*, erop dat piraten al snel de aftocht blazen zodra ze zien dat een schip wordt beschermd door private beveiligers.⁶⁶ Dat leidt vervolgens tot beheersing van het piraterijprobleem. De initiatiefnemers zijn tegen die achtergrond van mening dat het onjuist zou zijn om te veronderstellen dat beveiliging niet langer nodig is zodra afnames zich voordoen. Sterker, recente ervaringen tonen aan dat piraterij een duurzaam probleem is. De intensiteit fluctueert, en ook de locaties en methodes zijn aan verandering onderhevig. De noodzaak van een flexibele wet ter bescherming van de koopvaardij is daarom des te groter.

Daarnaast constateren de leden van de PvdA-fractie dat de initiatiefnemers spreken over de «grote urgentie» van het wetsvoorstel, die zo groot zou zijn dat niet kan worden gewacht op het tot stand komen van de, ook door initiatiefnemers gewenste, Rijkswet. De genoemde leden willen weten waaruit deze grote urgentie blijkt.

⁶³ «Piracy and Armed Robbery Against Ships: report for the period 1 January – 30 June 2018», pag. 6.

⁶⁴ <http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/attachments/Underreporting.pdf>

⁶⁵ Kamerstukken II 2016/17, 29 521, nummer 342.

⁶⁶ ««Niet elke piraat deinst terug voor gewapende beveiligers'», 23 februari 2018, via <https://nos.nl/artikel/2219078-niet-elke-piraat-deinst-terug-voor-gewapende-beveiligers.html>

De initiatiefnemers zijn inderdaad van mening dat sprake is van urgentie. Volgens de Maritieme Monitor 2017 werkten in 2016 4.895 Nederlandse en 22.199 niet-Nederlandse zeevarenden op koopvaardij schepen.⁶⁷ Een aanzienlijk deel van deze opvarenden kan door de huidige praktijk niet rekenen op adequate beveiliging. De initiatiefnemers zijn van mening dat deze situatie onverteerbaar is, zowel voor de bemanning als voor hun thuisfront.

Daarnaast zou ook de economische schade reden tot urgentie moeten zijn. Wat de precieze schade van omvlagging of het niet kunnen leveren van diensten is, is onbekend. Wel is bekend dat de maritieme cluster in 2016 werkgelegenheid aan ruim 271.500 mensen bood, waarvan aan 166.600 mensen directe werkgelegenheid. De gecombineerde productiewaarde was 54,5 miljard euro. De directe toegevoegde waarde aan ons BNP kwam uit op ruim 18,2 miljard euro. Indirect kwam hier nog ruim 5 miljard euro bij. Elke vrachtlading is immers verbonden aan banen aan wal, bijvoorbeeld bij toeleveranciers, juridische dienstverleners, banken, enzovoorts. Hiermee genereerde de maritieme cluster ruim 3,3% van het Bruto Binnenlands Product. De Nederlandse zeevaartsector zelf genereerde een omzet van een kleine 5,8 miljard euro. De initiatiefnemers achten het onverantwoord om een sector die een dergelijke bijdrage aan de Nederlandse economie levert, langer in onzekerheid te laten verkeren.

Ook vragen de leden van de PvdA-fractie om een overzicht van de aantallen incidenten in de afgelopen vier jaar en de plaatsen waar deze incidenten hebben plaatsgevonden.

Volgens de rapporten over 2014, 2015, 2016 en 2017 van het International Maritime Bureau (IMB Piracy Reporting Centre) van de International Chamber of Commerce betrof het aantal incidenten wereldwijd 245 in 2014, 246 in 2015, 191 in 2016 en 180 in 2017. Zoals eerder gemeld, hangt de afname sterk samen met de (tijdelijke) aanwezigheid van antipiraterij-missies en de afschrikwekkende werking van particuliere beveiligers. Veel incidenten kwamen voor in de Golf van Guinee, de Golf van Aden, de Straat van Malakka en voor de kust van respectievelijk Nigeria, Bangladesh de Filipijnen en Venezuela. Voor een volledig overzicht verwijzen de initiatiefnemers naar de diverse rapportages.

Daarnaast vragen de leden van de PvdA-fractie hoe vaak Nederlandse schepen de afgelopen vier jaar zijn aangevallen, in hoeveel gevallen er VPD's aan boord waren en wat deze aantallen zijn voor de landen waar gebruik wordt gemaakt van particuliere beveiligers (Denemarken, Noorwegen, Duitsland, België en Frankrijk)?

Uit de rapporten over 2014, 2015, 2016 en 2017 van het International Maritime Bureau (IMB Piracy Reporting Centre) van de International Chamber of Commerce kan worden opgemaakt dat het aantal aanvallen op de schepen van de genoemde landen in de genoemde jaren er als volgt uitziet⁶⁸:

	Jaartal			
Vlaggenstaat	2014	2015	2016	2017
Nederland ¹	7	1	2	1
Denemarken	4	3	1	1
Noorwegen	4	1	3	4
Duitsland	0	0	0	0

⁶⁷ Zie ook pagina 64 van de Maritieme Monitor 2017.

⁶⁸ «Piracy and Armed Robbery Against Ships: report for the period 1 January – 31 December 2017», pag. 16.

	Jaartal			
Vlaggenstaat	2014	2015	2016	2017
België	0	3	0	0
Frankrijk	0	1	0	0

¹ Aanvallen op schepen die onder de vlag van Curaçao varen zijn hierin niet meegenomen.

In hoeveel gevallen er VPD's aan boord waren, hebben de initiatiefnemers niet kunnen achterhalen.

Ook vragen de leden van de PvdA-fractie om een overzicht van de gevallen waarin en de redenen waarom geen VPD geleverd kon worden.

Navraag bij het Ministerie van Defensie leert dat van de 443 VPD-aanvragen die zijn ingediend tussen maart 2011 en mei 2018, 65 zijn afgewezen. Van die 65 hadden 20 afwijzingen te maken met praktische redenen, zoals afmetingen van het schip, en 41 met het niet kunnen voldoen aan de aanvraag wegens de termijn. Van de 378 aanvragen waarvoor een akkoord is gegeven, zijn vervolgens 120 alsnog ingetrokken door de aanvrager. In 52 van die 120 gevallen was de reden daarvoor dat een VPD te duur bleek. Reders die een VPD hebben aangevraagd in 2015, 2016, 2017 en 2018 hebben allemaal een positief antwoord gekregen van Defensie. De praktijk leert echter dat veel reders geen aanvraag doen, omdat zij op voorhand al weten dat zij niet aan de voorwaarden voor een VPD kunnen voldoen (bijvoorbeeld omdat het schip geen voltallig VPD kan huisvesten, of omdat de aanvraag niet op tijd kan worden behandeld).

De leden van de PvdA-fractie vragen om informatie over de prijzen die Nederlandse reders moeten betalen voor VPD's, de verwachte prijzen wanneer gebruik gemaakt wordt van particuliere beveiliging en de prijzen die reders in België, Duitsland, Frankrijk, Denemarken en Noorwegen betalen. De leden van de SP-fractie stelden een vraag met dezelfde strekking.

Navraag bij de KVNR leert dat reders onder Nederlandse vlag nu 5.000 euro per dag aan de Nederlandse overheid betalen voor de inzet van een VPD. Defensie rekent praktisch altijd een doorvaarttijd van tien dagen. Dit leidt tot een totaalbedrag van 50.000 euro voor enkel de VPD. De reder moet daarnaast BMP4-maatregelen treffen en schepen aanvullend verzekeren en betalen voor het omvaren om de VPD af te zetten en het wapenpakket te ontschepen. Hoeveel particuliere beveiliging kost hangt af van diverse factoren, zoals de omvang van het schip, de duur van de vaart en het risicoprofiel. Andere Europese vlaggenstaten staan reeds private beveiligers toe en VPD's worden nog nauwelijks ingezet. Private beveiligers opereren wel op een internationale markt, waardoor reders, ongeacht de vlag waaronder zij varen, hetzelfde betalen voor particuliere beveiliging. Hoeveel reders in andere landen voor VPD's – voor zover deze nog worden ingezet – moeten betalen is niet bekend. Tot enkele jaren geleden zetten voornamelijk Nederland en Italië regelmatig VPD's in voor hun nationaal gevlagde schepen. Italië is hier in 2015 mee gestopt. Volgens de KVNR werd voor Italiaanse VPD's – toen deze nog werden ingezet – 467 euro per marinier per dag gerekend. Een team bevatte zes tot negen mariniers.

Uitgangspunt van het initiatiefwetsvoorstel is «VPD, tenzij», stellen de genoemde leden. Zij vragen de initiatiefnemers op basis van een onderbouwing aan te geven in hoeveel gevallen naar hun verwachting

een VPD niet «hoeft te worden aanvaard», omdat dit onevenredige kosten met zich meebrengt voor de reder.

Het is helaas niet bij voorbaat vast te stellen in hoeveel gevallen een VPD niet hoeft te worden aanvaard. Dat hangt onder andere af van hoe de markt zich ontwikkelt, welk deel van de aanvragen afkomstig is uit de spotmarkt, hoe flexibel het Ministerie van Defensie kan reageren en hoe de kosten van een VPD zich zullen ontwikkelen.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat 75% van de Nederlandse reders op de spotmarkt opereert en de inzet van een VPD niet altijd mogelijk is, aangezien die niet in staat is de gewenste flexibiliteit te leveren. De genoemde leden vragen de initiatiefnemers om een nadere onderbouwing van dit punt. Welke flexibiliteit is gewenst en waar schiet de VPD tekort? Op welke wijze zou de flexibiliteit vergroot kunnen worden? Ook vragen de leden van de PvdA-fractie waarom particuliere beveiligers wél de gewenste flexibiliteit kunnen leveren.

Over het algemeen geldt dat men kleine schepen van goede beveiliging kan voorzien met vier beveiligers. Bij grotere schepen of onder complexere omstandigheden zijn meer beveiligers nodig. Maritieme beveiligingsbedrijven hebben, anders dan de overheid, geen verplichting om ongeacht de omstandigheden elf beveiligers mee te sturen. Dat maakt hen flexibeler dan VPD's, zonder aan veiligheid of zorgvuldigheid in te boeten. Daarnaast hebben particuliere beveiligingsbedrijven vaak meer ervaring, kunnen zij binnen 24 uur een team klaar hebben en kunnen zij van veel meer op- en afstaplocaties gebruik maken dan VPD's. Ook zijn particuliere maritieme beveiligers flexibeler met het binnenvaren van havens en *port calls*.

De leden van de PvdA-fractie stellen daarnaast dat de initiatiefnemers verwachten dat als gevolg van hun initiatiefwetsvoorstel voor een «goed deel» van de aanvragen niets verandert. Zij vragen hoe zij dit zien in relatie tot het gegeven dat Nederlandse reders voor het overgrote deel opereren op de spotmarkt.

Navraag bij de KVNR leert dat reders die werken in de spotmarkt nu vaak geen VPD aanvragen omdat zij weten dat aan deze aanvraag niet kan worden voldaan door Defensie. Deze aanvragen zullen dus nieuw binnenkomen indien de inzet van private beveiligers is toegestaan.

Tot slot vragen de leden van de PvdA-fractie hoe vaak de initiatiefnemers verwachten dat de inzet van particuliere beveiligers nodig is.

Vooralsnog wordt door de reders uitgegaan van circa 125 aanvragen per jaar voor bescherming van koopvaardij schepen, mede op basis van verwachtingen over hoe de markt zich ontwikkelt. Het betreft dan zowel VPD's als particuliere beveiligers. Hoe vaak het «tenzij-mechanisme» in werking treedt hangt onder andere af van hoe de markt zich ontwikkelt, welk deel van de aanvragen afkomstig is uit de spotmarkt, hoe flexibel het Ministerie van Defensie kan reageren en hoe de kosten van een VPD zich zullen ontwikkelen.

8. Personele bezetting en uitrusting/instructie PMB

De leden van de VVD-fractie vragen waartoe de beeld- en geluidsregistraties dienen die in artikel 11 van het wetsvoorstel worden voorgeschreven.

Het wetsvoorstel schrijft voor dat er beeld- of geluidsopnamen worden gemaakt vanaf het moment van dreigend gevaar van piraterij tot het moment dat de dreiging is geweken of afgewend. Deze opnamen worden vastgelegd in bestanden. De belangrijkste reden voor deze bepaling is om achteraf in aanvulling op de rapportages van de kapitein en teamleider een zo goed mogelijke reconstructie en/of beoordeling van de gebeurtenissen te kunnen uitvoeren en (zo) het toezicht te vergemakkelijken. De kapitein en de teamleider maken een rapportage over de geweldsinzet. Zonder beeld- of geluidsregistratie is het moeilijker om de betrouwbaarheid van de rapportage te achterhalen. Inclusief deze registratie is dit eenvoudiger. Een soortgelijke wijze van opereren kent men bij geweldsinzet door F-16's.⁶⁹ Ook daar worden altijd videobeelden gebruikt. Daarnaast kunnen de opnames worden gebruikt voor zowel een beoordeling of strafbare feiten zijn begaan alsook om te leren van de ervaringen met geweldsincidenten op het schip. Dit kan de toekomstige werkwijze van particuliere beveiligingsteams ten goede komen.

De leden van de VVD-fractie vragen of het strafrechtelijke noodweer onverkort van toepassing is op particulier maritiem beveiligingspersoneel. Ook vragen zij in hoeverre een geweldsinstructie het recht op noodweer kan beperken.

De initiatiefnemers antwoorden hierop bevestigend. De strafrechtelijke noodweerbepaling, ex artikel 41 van het Wetboek van Strafrecht, bepaalt dat niet strafbaar is hij die een feit begaat, geboden door de noodzakelijke verdediging van eigen of eens anders lijf, eerbaarheid of goed tegen ogenblikkelijke, wederrechtelijke aanranding. Het strafrechtelijk noodweerbeginsel is onverkort van toepassing op particulier maritiem beveiligingspersoneel. Een geweldsinstructie beperkt dit recht niet. Zij geeft echter meer nauwkeurig aan onder welke nadere voorwaarden geweldsuitoefening buiten de werking van artikel 41 van het Wetboek van Strafrecht geoorloofd is. De strafuitsluitingsgrond van artikel 41 is niet aan de orde daar waar geweldsuitoefening binnen de grenzen van de wet en de geweldsinstructie is gebleven. De initiatiefnemers verwachten dat de regering de noodweersituatie als zodanig expliciet regelt in de geweldsinstructie.

De leden van de D66-fractie merken op dat een standaard VPD bestaat uit elf man, terwijl een standaard particulier beveiligingsteam uit vier man bestaat. Zij vragen of hierin nog een besparings- of efficiencyoptie is voor de krijgsmacht die tegemoet kan komen aan de vragers van steun. Ook de leden van de PvdA-fractie vragen naar het verschil in omvang tussen een VPD en een particulier beveiligingsteam. Tevens vragen zij of met vier personen dezelfde kwaliteit van beveiliging kan worden geleverd, ook als de situatie uit de hand loopt.

In antwoord op deze vragen is het belangrijk om te stellen dat een particulier beveiligingsteam niet altijd uit vier man bestaat. De reder en het maritiem beveiligingsbedrijf maken voorafgaand aan de toestemming voor gewapende bescherming van een transport altijd een risico-analyse. Naast informatie en intelligence over de actuele veiligheidssituatie in de HRA (het aangewezen risicogebied) bestaat die analyse ook uit een beoordeling van onder meer de «hardening» (zijn bijvoorbeeld dikke staalplaten aangebracht bij de wachtplaatsen), de grootte, maximum snelheid en wendbaarheid van het schip en de hoogte van het vrijboord (hoe lager hoe makkelijker piraten aan boord kunnen komen). Mede op basis van deze factoren wordt besloten uit hoeveel mensen het beveili-

⁶⁹ Deze vergelijking is ook gemaakt tijdens de plenaire behandeling van de Wet ter Bescherming Koopvaardij in de Tweede Kamer op 23 januari 2018.

gingsteam dient te bestaan. Dat kan een team van vier beveiligers zijn maar vaak ook een team van zes beveiligers of meer. Uiteraard is het ook mogelijk beveiliging te bieden als de situatie uit de hand loopt, zoals de leden van de PvdA-fractie vragen. De beveiligers zijn immers getraind om juist in gevaarlijke situaties adequaat op te treden.

De leden van de fracties van D66 en PvdA merken terecht op dat een standaard VPD bestaat uit elf man. Dit is een keuze die door Defensie is gemaakt. Er is in de Kamer meermaals gevraagd of het niet mogelijk is om de VPD te verkleinen, maar Defensie heeft hier telkens terughoudend op gereageerd. Graag verwijzen de initiatiefnemers voor een overzicht naar het antwoord op de soortgelijke vraag van de leden van de SGP-fractie in de Tweede Kamer.⁷⁰

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke categorieën wapens in het licht van de Wet Wapens en Munitie toegestaan zullen worden voor de particuliere maritieme beveiligers. Zij vragen tevens hoe dit zich verhoudt tot het huidige wapengebruik in de piraterij en of er een spanningsveld kan ontstaan tussen enerzijds het waarborgen dat de wapenuitrusting van de beveiligers voldoende aansluit bij de ontwikkelingen in de piraterij en anderzijds het uitgangspunt dat zwaardere categorieën wapentuig zijn voorbehouden aan de politie en het leger. Zij vragen hoe de initiatiefnemers dit spanningsveld beoordelen en welke keuzes er op dit punt zijn gemaakt door ons omringende landen zoals het Verenigd Koninkrijk en België.

In antwoord op de vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie, wijzen de initiatiefnemers erop dat het particulier maritiem beveiligingspersoneel alleen gebruik mag maken van de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geweldsmiddelen. Onder geweldsmiddelen verstaat het wetsvoorstel de uitrusting en bewapening waarmee geweld kan worden uitgeoefend (artikel 1 onder g). Het wetsvoorstel voorziet voorts in een aanvulling van de Wet wapens en munitie, door aan artikel 3a van die wet een nieuw lid toe te voegen waarmee een uitzondering wordt gemaakt op de tot eenieder gerichte verbodsbepalingen van artikelen 26, eerste lid en 27, eerste lid, van de Wet wapens en munitie inzake het voorhanden hebben en dragen van bepaalde categorieën wapens en munitie voor het particulier maritiem beveiligingspersoneel dat optreedt krachtens de Wet ter Bescherming Koopvaardij. Als andere geweldsmiddelen worden gebruikt, is dat een overtreding van deze wet en de lagere regelgeving, waarvoor het vergunning houdende maritiem beveiligingsbedrijf door de Minister van Justitie en Veiligheid bestuurlijk beboet kan worden of met een intrekking van de vergunning kan worden geconfronteerd.

De initiatiefnemers hebben het raadzaam geoordeeld om de toegestane geweldsmiddelen niet in de wet vast te leggen. Het zou immers nodig kunnen zijn om de soorten toegestane geweldsmiddelen te wijzigen als nieuwe ontwikkelingen in de piraterij, en daarmee in de gevaren op volle zee, daarom vragen. Een wijziging van de wet zou daarvoor teveel tijd in beslag nemen.

Welke precieze geweldsmiddelen mogen worden gebruikt, wordt vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur. Artikel 6, tweede lid, van richtlijn 91/477/EEG van de Raad inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens, zoals gewijzigd bij richtlijn (EU) 2017/853 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2017 vormt

⁷⁰ Kamerstukken II 34 558, nummer 9, pagina 22–23.

het kader voor deze aanwijzing.⁷¹ Deze bepaling verwijst – voor de bescherming van de koopvaardij – naar wapens en munitie van categorie A van bijlage II bij de richtlijn. Voor zover de aan het woord zijnde leden willen vernemen of dat «lichtere wapens» zijn, kunnen de initiatiefnemers niet anders dan ontkennend antwoorden; de richtlijn laat zowel het aanwijzen van automatische als semi-automatische wapens toe, met verschillende soorten munitie. In de nota naar aanleiding van het verslag (pagina 11) hebben de initiatiefnemers aangegeven dat zij denken aan het toestaan van semi-automatische wapens en een bepaalde soort munitie om enerzijds de dreiging van met piraten bemande vaartuigen het hoofd te bieden en anderzijds zo min mogelijk letsel te veroorzaken bij personen. Zij hebben hierbij geredeneerd vanuit de doelstellingen van dit wetsvoorstel (zelfbescherming, zichtbaarheid van bewapende private beveiligers aan boord van het schip, afschrikking en waarschuwing door gebruikmaken van de wapens). Ook hebben zij zich georiënteerd op het toegestane wapengebruik in de ons omringende landen en hebben zij de reders bevraagd over wapens waarover piraten op volle zee beschikken. De initiatiefnemers wijzen erop dat de commissie-De Wijkerslooth zwaardere wapens niet op voorhand uitsluit. De commissie beschrijft in haar rapport hoe zware wapens functioneel kunnen zijn om piraten af te schrikken (het zichtbaar tonen of afvuren van deze wapens), of om een daadwerkelijke aanval van piraten te wenden in een vuurgevecht («escalatiedominantie»). Hierbij schetsen zij de situatie waarin de piraten een wanhoopsaanval uitvoeren omdat zij vrezen na lange tijd op zee met lege handen te moeten terugkeren naar hun opdrachtgever en er daarbij in slagen het koopvaardijschip van heel dichtbij te naderen met zware wapens.

De initiatiefnemers betwijfelen of er een spanningsveld met de bewapening van politie en het leger zal ontstaan. Uitrusting en bewapening zullen te allen tijde zijn toegesneden op de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, ongeacht of het politie, leger of private maritieme beveiligers betreft, en rekening houdend met de omstandigheden waaronder deze professionals hun taken vervullen. De initiatiefnemers geven graag mee aan de regering om daarop acht te slaan bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur waar het betreft het aanwijzen van geweldsmiddelen en het opstellen van de nadere geweldsinstructie voor de private maritieme beveiligers (zie artikelen 8 en 9 van het wetsvoorstel).

In België is in de wet geregeld dat alleen niet-automatische of half-automatische vuurwapens van maximum kaliber.50 zijn toegestaan aan de «veiligheidsagenten» van de maritieme veiligheidsonderneming ter plaatse.⁷² In het Verenigd Koninkrijk is in de «guidance» geregeld dat de geweldsmiddelen «suitable» moeten zijn «to effectively defend against the likely threat, while also allowing for a reasonable and proportionate response».⁷³ Het gaat er vervolgens om dat de private beveiligers de keuze voor de bewapening kunnen beargumenteren, in relatie tot (het doel van) hun optreden.

⁷¹ Dit artikellid luidt: 2. Voor de bescherming van de veiligheid van kritieke infrastructuur, koopvaardij, konvooien met een hoge waarde en kwetsbare gebouwen, alsook voor nationale defensie, educatieve, culturele, historische en onderzoeksdoeleinden en onverminderd lid 1, kunnen de nationale bevoegde autoriteiten in individuele gevallen, bij wijze van uitzondering en naar behoren gemotiveerd, vergunningen toekennen voor in categorie A ingedeelde vuurwapens, essentiële onderdelen en munitie, indien zulks niet strijdig is met de openbare veiligheid of de openbare orde.

⁷² Artikel 194 van de Wet tot regeling van de private en bijzondere veiligheid. In de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 34 558, nummer 9, pagina 9) is artikel 16 van de (oorspronkelijke) Wet van 16 januari 2013 houdende diverse maatregelen betreffende de strijd tegen maritieme piraterij aangehaald dat ook automatische vuurwapens benoemde. Deze wet is sindsdien gewijzigd.

⁷³ Interim- guidance to UK flagged shipping on the use of armed guards to defend against the threat of piracy in exceptional circumstances, pagina 26.

9. Rolverdeling ministeries

De leden van de VVD-fractie vragen naar de overwegingen om de beveiliging van koopvaardij schepen onder te brengen bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Ook de leden van de D66-fractie vragen of de rolverdeling tussen de Minister van Justitie en Veiligheid en zijn ambtgenoot van Defensie voldoende helder en logisch is. Zij vragen zich af of de bewindspersoon die uiteindelijk verantwoordelijkheid draagt voor het geven van vergunningen voor particuliere beveiliging wel voldoende is toegerust om die rol te vervullen.

De initiatiefnemers menen dat het Ministerie van Justitie en Veiligheid het meest aangewezen departement is omdat daar de meeste ervaring en deskundigheid op dit gebied aanwezig is. Uiteraard is ook relevante ervaring en deskundigheid aanwezig bij andere departementen, zoals het Ministerie van Defensie. Niets staat overleg en afstemming tussen deze departementen in de weg. Voor het overige verwijzen de initiatiefnemers graag naar de brief van de Minister van Justitie en Veiligheid waar nader wordt ingegaan op de rolverdeling tussen de ministeries.

10. VPD-tenzij-systeem

De leden van de VVD-fractie constateren dat «VPD-tenzij» in het advies van de Raad van State een «uitgangspunt» en in de nota naar aanleiding van het verslag een «principe» wordt genoemd. Zij vragen of het verschillende woordgebruik een bepaald doel dient en welk van beide prevaleert.

De initiatiefnemers erkennen dat beide termen door elkaar lopen. In de memorie van toelichting spreken de initiatiefnemers van een «principe» en in de mondelinge beantwoording van de leden van de Tweede Kamer spreken zij, net als de Afdeling advisering van de Raad van State, van een «uitgangspunt». Dit verschillende woordgebruik dient geen specifiek doel: de termen worden als synoniem gebruikt en zijn beide van toepassing op het «VPD-tenzij»-systeem.

Ook vragen de genoemde leden waarom de voorkeur wordt gegeven aan VPD boven particuliere maritieme beveiligers, aangezien beide zouden voldoen aan de vereiste kwalificaties.

De initiatiefnemers erkennen dat beide voldoen aan de vereiste kwalificaties maar zijn van mening dat het «VPD-tenzij» principe, waarbij reders slechts voor de inzet van particuliere maritieme beveiligers kunnen kiezen indien er geen VPD beschikbaar of mogelijk is, het meest tegemoet komt aan het oordeel van de commissie-De Wijkerslooth. Zoals eerder gesteld, zijn de initiatiefnemers van mening dat een deviatie van dit oordeel op dit moment onwenselijk is.

11. Financiële aspecten

De leden van de D66-fractie merken op dat de kosten voor de rederijen één van de door de initiatiefnemers genoemde voordelen van het gebruik van private beveiliging is. Zij vragen of het de initiatiefnemers enkel om de kosten of ook om de beschikbaarheid en snelheid van de inzet gaat.

Hoewel de initiatiefnemers inderdaad kennis hebben genomen van de hoge kosten van VPD's, gaat het hen met name om het beschikbaar stellen van beveiliging voor ieder transport, het voorkomen van wat de initiatiefnemers eerder al «rambo's op zee» hebben genoemd en het ontmoedigen van omvlaggen (en de daaruit voortvloeiende economische

schade). Of een schip wordt beveiligd door een particulier beveiligingsteam of door een VPD is de initiatiefnemers in principe om het even: zij hopen vooral dat dit wetsvoorstel ervoor zorgt dat ieder transport door risicogebieden van beveiliging kan worden voorzien en onder Nederlandse vlag kan blijven varen.

Daarnaast vragen de leden van de D66-fractie of rederijen standaard meer gebruik gaan maken van private diensten (die zich ook zo gaan beprizen) en zo ja, of de initiatiefnemers dat een (on)gewenste ontwikkeling achten.

De initiatiefnemers gaan ervan uit dat voor een belangrijk deel van de aanvragen niets verandert, behoudens in zoverre dat op basis van het voorliggende wetsvoorstel Nederlandse reders wel betere mogelijkheden krijgen hun opvarenden en hun schepen te beveiligen. Aangezien niet uit te sluiten valt dat voor de inzet van een VPD in de toekomst een lagere eigen bijdrage van de reders zal worden gevraagd of dat deze inzet flexibeler wordt, hebben de initiatiefnemers geen aanleiding om te vermoeden dat rederijen enkel in de «tenzij»-situatie terecht zullen komen. Mocht de inzet van een VPD in de toekomst duurder worden, dan zal vermoedelijk het gebruik van particuliere beveiligers toenemen.

12. Consultaties

De leden van de D66-fractie constateren dat de initiatiefnemers van diverse organisaties commentaar op het wetsvoorstel hebben ontvangen en vragen of de initiatiefnemers ook negatieve kritiek hebben ontvangen, en zo ja, van welke organisaties. Ook vragen de genoemde leden of er een reactie is gekomen vanuit organisaties die zich richten op de rechtsstaat.

Zoals gesteld in de memorie van toelichting, heeft het overgrote deel van de geraadpleegde partijen verheugd gereageerd op het wetsontwerp, variërend van instemming in grote lijnen tot volledige omarming. Van drie organisaties of individuen ontvingen de initiatiefnemers negatieve kritiek. De eerste negatieve kritiek ontvingen de initiatiefnemers in september 2016 van de Stichting Maatschappij en Veiligheid (SMV), nadat deze stichting een eerste versie van het wetsontwerp te zien had gekregen. Hoewel de SMV de noodzaak van het wetsvoorstel steunde en reeds eerder publiekelijk had omarmd, stelde deze stichting in een notitie dat de kosten voor particuliere beveiliging niet door reders maar door de overheid betaald zouden moeten worden. Deze aanbeveling hebben de initiatiefnemers niet overgenomen. In april 2018, nadat het wetsvoorstel reeds was aangenomen in de Tweede Kamer, publiceerde de SMV op haar website een opiniestuk met een nieuw punt van kritiek: de verantwoordelijkheden zouden in het wetsontwerp onvoldoende helder zijn beschreven. De SMV adviseerde om slechts één departement, te weten het Ministerie van Defensie, met de uitvoering te belasten.

Van generaal-majoor b.d. drs. Pieter Cobelens, voormalig directeur van de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en thans beveiligingsdeskundige, kregen de initiatiefnemers het commentaar dat het beter zou zijn geweest als in het wetsontwerp was opgenomen dat particuliere maritieme beveiligers een (Nederlandse) militaire achtergrond moeten hebben. Deze eis hebben de initiatiefnemers, zoals bekend, niet overgenomen.

Ook namen de initiatiefnemers via Twitter kennis van kritiek van de Algemene Federatie van Militair en Burger Personeel (AFMP). De voorzitter van de AFMP stelde op 5 juli 2016, in reactie op een nieuwsbericht over dit wetsvoorstel, dat de bestrijding van piraterij een taak van Defensie moet blijven. Een soortgelijk standpunt nam de voorzitter van de AFMP ook in tijdens een eerder rondetafelgesprek over bescherming van

Nederlandse schepen tegen piraterij, georganiseerd door de Vaste Kamercommissie voor Defensie van de Tweede Kamer. In de memorie van toelichting zijn de initiatiefnemers ingegaan op de reacties van de geconsulteerde deskundigen en betrokken stakeholders. In deze paragraaf hebben de initiatiefnemers ook medegedeeld advies te hebben gevraagd aan diverse rechtsgeleerden. Deze rechtsgeleerden hebben zowel mondeling als schriftelijk commentaar geleverd op het wetsontwerp.

13. Fragiele staten

De leden van de D66-fractie vragen aan de initiatiefnemers of zij beleid ter ondersteuning van stabiliteit in fragiele staten zoals Somalië zien als een essentieel onderdeel om piraterij tegen te gaan en of zij het denkbaar achten dat dit een interventie als in het voorstel op den duur overbodig maakt.

De initiatiefnemers achten dergelijk beleid zeker essentieel. Zij waarderen de inspanningen van de regering hiertoe en moedigen deze aan. Wel willen de initiatiefnemers realistisch zijn. Zij achten de kans klein dat beleid ter ondersteuning van stabiliteit in fragiele staten zo succesvol is dat deze staten helemaal geen problemen meer kennen. Zodra de mens met schepen de zeeën is gaan bevaren, heeft het probleem van piraterij bestaan. Het is mogelijk om piraterij in te dammen, maar de geschiedenis leert dat het volledig uitbannen van piraterij niet mogelijk is. Ook met Nederlands beleid ter ondersteuning van stabiliteit in fragiele staten zal dit doel niet worden bereikt.

Koopmans
Van Helvert